

L'économie circulaire prise en tenaille entre la valorisation et l'élimination des déchets

Nicolas DE SADELEER, *Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis, Chaire Jean Monnet, Professeur invité à l'UCL, Distinguished Professor, University of Canberra*

Introduction

Malgré les efforts déployés depuis le milieu des années soixante-dix pour prévenir leur production, les déchets n'ont cessé d'augmenter, cet accroissement étant chevillé à la croissance du produit intérieur brut¹. En 2013, la quantité de déchets municipaux produits dans l'Union européenne s'est élevée à quatre cent quatre-vingt-un kilos par personne. En 2014, deux mille cinq cent quatre-vingt-dix-huit millions de tonnes de déchets étaient produits dans l'Union européenne par différentes activités économiques et les ménages. La production de déchets varie considérablement en fonction des secteurs d'activité : 33,5 % pour la construction, 29,8 % pour les carrières de mines, 2,8 % pour le secteur manufacturier, ou 1,1 % pour les ménages et 3,7 % pour la production d'énergie².

À l'instar de Janus, les déchets présentent une double face sur un plan économique : ce sont des biens tantôt à valeur positive, tantôt à valeur négative. Lorsqu'ils correspondent à des anti-marchandises, leurs détenteurs sont tenus de rémunérer des tiers pour s'en débarrasser. Lorsqu'ils sont traités en vue de produire de l'énergie ou des matières premières secondaires, ils sont réintégrés dans un processus de production et, partant, revêtent une valeur positive.

Alors que jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, la mise en décharge constituait un

mode presque incontournable de gestion des déchets, l'incinération et la co-incinération ont connu un essor considérable depuis lors. Dans le même ordre d'idées, les activités de recyclage ont continué à progresser. Sous l'impulsion du droit dérivé, et en raison de la prise de conscience du caractère limité de nos ressources naturelles, un nouveau paradigme s'est imposé : la prévention de la production de déchets. Depuis l'adoption de la directive-cadre 2008/98 sur les déchets, les opérations ayant trait à la gestion des déchets ont été hiérarchisées en fonction de leur impact environnemental décroissant :

- (i) prévention ;
- (ii) préparation en vue du réemploi ;
- (iii) recyclage ;
- (iv) valorisation (en ce compris la valorisation énergétique, notamment par incinération) ;
- (v) élimination.

Même si elle s'avère peu impérative, cette hiérarchie revêt un caractère obligatoire³. Avant d'égrener les critères jurisprudentiels qui permettent d'identifier le centre de gravité de l'opération en cause, nous rappelons les enjeux de cette qualification.

Tout d'abord, les États membres sont clairement tenus de mettre en œuvre une politique favorisant le recyclage et, à défaut, la valorisation au détriment de l'élimination. Il s'ensuit que tant la programmation de cette politique, que les mesures réglementaires et fiscales, doivent favoriser un basculement en

¹ Ci-après PIB.

² Eurostat, *Waste Statistics 2014*.

³ Ce n'était pas le cas sous l'empire de la directive 75/442, pas plus que sous sa version codifiée 2006/12.

faveur de la valorisation des déchets produits.

Par ailleurs, s'agissant de la mise en œuvre, quatre directives sectorielles couvrant différents flux de déchets (piles et batteries, véhicules hors d'usage, déchets électriques et électroniques, déchets d'emballage), les États membres doivent favoriser la valorisation au détriment de l'élimination. En effet, ces quatre directives obligent les États membres à valoriser, et surtout à recycler, un pourcentage important de déchets⁴. Même si ces flux ne couvrent pour l'instant que sept pour cent de la masse totale de déchets, ces quatre directives ont contribué à l'accroissement des capacités de valorisation et de recyclage et ont permis d'augmenter la production de matières premières secondaires issues des opérations de recyclage⁵. Il est dès lors essentiel de pouvoir déterminer avec précision la notion de valorisation et de recyclage, en vue d'éviter que les objectifs fixés par les quatre directives ne soient atteints de manière fictive, grâce à des artifices⁶.

En outre, certains opérateurs économiques cherchent à qualifier leurs opérations de traitement de valorisation dans la mesure où le régime de contrôle s'avère moins strict. En effet, l'article 24 de la directive 2008/98 permet aux États membres de dispenser, moyennant le respect de certaines conditions, les opérateurs économiques valorisant leurs déchets de l'obtention d'une autorisation administrative⁷. Qui plus est, de nombreux États membres soumettent les opérations de valorisation à des

exigences minimales de protection de l'environnement, voire à une fiscalité moins pénalisante que les exigences applicables aux opérations d'élimination.

Ensuite, en vertu du règlement n° 1013/2006 sur les mouvements transfrontaliers de déchets, les transferts de déchets destinés à être valorisés sont soumis à des procédures moins contraignantes que celles applicables aux déchets destinés à être éliminés⁸. Pour déterminer la procédure applicable au mouvement transfrontière, les autorités nationales compétentes doivent pouvoir distinguer les opérations de valorisation de celles qui consistent à éliminer les déchets. En effet, si l'opération de traitement qui aura lieu à l'étranger s'apparente à une opération d'élimination, les autorités de l'État de destination et de l'État d'exportation pourront s'y opposer en invoquant des motifs tenant aux principes de proximité et d'autosuffisance⁹, en vue de les faire traiter dans l'installation la plus proche¹⁰. De même, en établissant leur réseau intégré et adéquat d'installations de traitement des déchets destinés à être éliminés¹¹, les autorités compétentes déterminent la base territoriale qu'elles jugent appropriée pour atteindre l'autosuffisance nationale en ce qui concerne le traitement des déchets à éliminer¹².

Y a-t-il un véritable enjeu environnemental ou cette controverse n'agite-t-elle que les esprits d'un quarteron d'experts ? On pourrait en effet arguer que si une opération, tel le comblement d'une carrière, devait être considérée comme une valorisation, il n'en demeure pas moins qu'elle demeure soumise à des mesures destinées à protéger la santé humaine et l'environnement conformément aux articles 10, paragraphe 1, et 13 de la directive 2008/98. Cela étant dit, force est de rappeler que ces dispositions de la directive-cadre ne précisent pas le contenu concret des mesures qui doivent être prises par les autorités nationales. En outre,

⁴ Il s'agit de la directive 94/62 du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, de la directive 2000/53 du 18 septembre 2000, relative aux véhicules hors d'usage, de la directive 2012/19/UE – qui a refondu la directive 2002/96/CE – relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, ainsi que de la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006, relative aux piles et aux accumulateurs. V. N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, Bruylant, pp. 285-313.

⁵ Dans son projet sur l'économie circulaire, la Commission européenne a proposé au législateur d'apporter des modifications importantes à ces quatre directives, en vue notamment d'accroître les capacités de recyclage.

⁶ Une interprétation trop large des notions de valorisation et de recyclage pourrait en effet masquer des opérations de l'élimination.

⁷ V. N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, op. cit., pp. 218-219. Tel est l'enjeu de la qualification du comblement d'une carrière au moyen de déchets, qualifiée par l'exploitant d'opération de valorisation en vue d'obtenir l'application d'une procédure administrative simplifiée. Cf. CJUE, 28 juillet 2016, *Edilizia Mastrodonato*, aff. C-147/15, C:2016:606, point 21.

⁸ N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, op. cit., pp. 389-405.

⁹ Art. 11.

¹⁰ CJUE, 12 décembre 2013, *Ragn-Sells AS / Sillamäe Linnavalitsus*, aff. C-292/12, C:2013:820, point 62.

¹¹ Art. 16.

¹² CJUE, 12 décembre 2013, *Ragn-Sells AS / Sillamäe Linnavalitsus*, aff. C-292/12, C:2013:820, point 60. V. par analogie, s'agissant de l'article 5 de la directive 2006/12, CJUE, 4 mars 2010, *Commission / Italie*, aff. C-297/08, *Rec.*, p. I-1749, point 62.

cette qualification a pour effet d'exclure les dispositions strictes et détaillées de la directive sur les décharges dans la mesure où celle-ci n'est pas applicable aux opérations de valorisation de déchets¹³. À défaut d'une application d'un régime plus strict, l'impact environnemental de l'opération de valorisation risque d'être plus conséquent.

La donne serait sur le point de changer avec le projet d'économie circulaire qui est actuellement débattu en première lecture au sein du Parlement européen et du Conseil des ministres¹⁴. Ce concept est assurément nouveau. Ayant pour objectif de réutiliser les matières premières secondaires et l'énergie à partir des produits consommés, ce schéma en boucle vise à remplacer le modèle linéaire classique par un modèle circulaire. La réduction des quantités de déchets produites résultera tant de l'augmentation des capacités de recyclage que de l'allongement de la durée d'usage des produits. En plaçant la ressource au centre du développement économique, ce schéma devrait permettre à l'Europe de sortir d'une société du gaspillage. À la société du jetable se substituera une société durable. Largement tributaires des importations de matières premières dont les prix fluctuent constamment, les entreprises européennes seraient à terme gagnantes. Ce nouveau modèle économique serait également pourvoyeur d'emplois peu qualifiés.

Cela étant dit, l'avènement d'un tel modèle économique est tout sauf un long fleuve tranquille. Le projet initial de la Commission Barroso fut retiré de manière intempestive en décembre 2014. Devant les réactions courroucées de certains États membres, de certains milieux industriels et de la société civile, la Commission déposa un projet qualifié de « plus ambitieux » au mois de décembre 2015. Les controverses suscitées par ce projet sont révélatrices des lignes de fracture transcendant

l'Union européenne : alors que pour certains États membres, comme la Belgique, les taux de collecte et de valorisation proposés par la Commission s'alignent sur des pratiques régionales bien ancrées, il n'en va pas de même pour les États d'Europe centrale où les retards pris en matière de valorisation sont considérables.

L'objet de cet article est de faire la lumière sur les critères législatifs et jurisprudentiels qui permettent de distinguer ces deux types d'opérations. Dans une première section, nous tenterons de cerner la portée des deux notions. Ensuite, dans une seconde section, nous exposerons les critères permettant d'assurer la distinction entre ces deux types d'opérations de traitement. Ce faisant, nous comptons mettre en exergue, s'agissant du droit de l'environnement, l'incidence qu'exercent les concepts clés consacrés dans les directives-cadres sur les droits nationaux.

I. La portée des notions de valorisation et d'élimination

A. Définitions et annexes

Étant donné que la hiérarchie des déchets promeut la valorisation au détriment de l'élimination, les définitions des notions de valorisation et d'élimination furent modifiées en 2008 dans le dessein d'établir entre elles une distinction claire, basée sur une réelle différence au niveau des incidences environnementales, par le biais d'une « *substitution de ressources naturelles dans l'économie* »¹⁵. Le préambule de la directive 2008/98/CE souligne d'ailleurs la nécessité de parvenir à « *une distinction claire, basée sur une réelle différence au niveau des incidences environnementales, par le biais d'une substitution de ressources naturelles dans l'économie, en tenant compte des avantages potentiels que revêt pour l'environnement et la santé humaine l'utilisation des déchets comme ressources...* »¹⁶.

Ces deux notions ont été définies à l'article 3, paragraphes 15 et 19, de la directive-cadre 2008/98. Les définitions des paragraphes 15

¹³ Le comblement d'un trou d'excavation ne relève de la directive 1999/31 sur les décharges que pour autant qu'il répond aux conditions d'application de cette directive. Cf. CJUE, 28 juillet 2016, *Edilizia Mastrodonato*, préc., point 31.

¹⁴ V., notamment, la proposition d'une directive modificative de la directive 2008/98 sur les déchets, COM(2015) 0595 final ; la proposition modificative de la directive 94/62 sur les emballages et les déchets d'emballage, COM(2015) 0596 final ; la proposition modificative des directives 2000/53 sur les véhicules hors d'usage, et 2006/66 sur les déchets provenant des piles et des batteries, et 2012/19/UE sur le déchet électrique et électronique, 2015/0272(COD).

¹⁵ Cons. 19.

¹⁶ Cons. 19 de la directive 2008/98/CE.

et 19 renvoient aux annexes I et II, lesquelles récapitulent, à titre exemplatif, les méthodes de traitement de déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique. Force est de rappeler que ces annexes ne sont pas exhaustives. Il n'est dès lors pas possible de déduire que le matériau qui est traité dans le cadre d'une des opérations qui y sont visées constitue nécessairement un déchet¹⁷. De manière inverse, en raison de leur caractère exemplatif, des opérations analogues aux opérations d'élimination et de valorisation expressément visées dans ces deux annexes doivent également être prises en compte dans le cadre de l'opération de qualification de la notion de déchet¹⁸.

B. La valorisation et les notions auxiliaires

I. La valorisation sensu lato

Il s'agit indéniablement d'une des notions clés du droit des déchets, laquelle couvre un échantillon d'opérations de traitement de déchets dont l'apparition ne put être prévenue et qui ne sont pas destinés à être éliminés.

S'agissant des transferts transfrontaliers de déchets, la Cour de justice avait interprété la notion largement à la lumière de la « *fonction utile* » des déchets valorisés¹⁹. Cette fonction est remplie lorsque les déchets peuvent se substituer à l'usage d'autres matériaux. Ainsi, lorsqu'ils servent à produire de l'énergie ou sont stockés dans une mine désaffectée, cette fonction est présumée être remplie²⁰. Avec Mathieu WEMAËRE, nous avons critiqué ce raisonnement au motif que la Cour n'avait pas eu égard à l'activité principale de l'installation où les déchets étaient ensevelis, considération qui lui aurait permis de mettre en évidence l'objectif réel de l'opération d'enfouissement litigieuse, à savoir l'élimination de déchets au prétexte de consolider la mine désaffectée. Qui plus est, dans la mesure où le critère de la fonction utile peut être appréhendé isolément,

les considérations environnementales et sanitaires sont mises de côté²¹.

Consciente du caractère trop vague de ce critère²², la Commission européenne avait prévu dans sa proposition de projet de directive-cadre, appelée à remplacer la directive de 2006, de clarifier la notion de valorisation en la liant au remplacement de ressources naturelles²³. Elle n'a pas été suivie par le législateur, ce dernier ayant repris dans la directive-cadre 2008/98 pratiquement mot pour mot la formule jurisprudentielle : « *toute opération dont le résultat principal implique que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie* »²⁴.

La définition précise que l'annexe II comporte « *une liste non exhaustive d'opérations de valorisation* », parmi lesquelles on retrouve différentes opérations de recyclage, de régénération, de récupération et de stockage. Force est de constater que ces opérations sont libellées dans des termes extrêmement vagues. À l'instar de la notion d'élimination, la valorisation englobe un nombre extrêmement varié d'opérations allant du recyclage à la transformation de différents matériaux, l'annexe II de la directive récapitulant certaines d'entre elles. Au demeurant, un processus de production de matières premières secondaires peut faire l'objet de plusieurs méthodes de valorisation. Ainsi, lorsque des déchets sont brûlés en vue de « *produire de l'énergie* » (catégorie R1 de l'annexe II), les mâchefers qui résultent de l'incinération peuvent, le cas échéant, être mélangés à d'autres composants pour produire de l'acier, de l'aluminium ou du clinker en vue

¹⁷ N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, op. cit., p. 141.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 137-138.

¹⁹ CJCE, 27 février 2002, *ASA*, aff. C-6/00, *Rec.*, p. I-1961, point 69.

²⁰ *Ibid.*, point 69 ; CJCE, 13 février 2003, *Commission / Allemagne*, aff. C-228/00, *Rec.*, p. I-1439, points 41 et 45 ; CJCE, 13 février 2003, *Commission / Luxembourg*, aff. C-458/00, *Rec.*, p. I-1553, point 36 ; CJCE, 27 février 2003, *Oliehandel Koeweit e.a.*, aff. C-307/00 à C-311/00, *Rec.*, p. I-1821, point 97.

²¹ N. DE SADELEER et M. WEMAËRE, « Valorisation et élimination des déchets : une distinction à clarifier », *RDUE*, 2007/2, pp. 329-366.

²² Dans sa stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets du 27 mai 2003, la Commission avait d'ailleurs fait écho aux difficultés d'interprétation de la notion de fonction utile. La Commission admet toujours les difficultés pratiques soulevées par cette définition. Cf. Commission européenne, *Guidance on the interpretation of key provisions of directive 2008/98/EC on waste*, op. cit., p. 31.

²³ L. DOMEZ, « La directive 2008/98 du 17 juin 2008 relative aux déchets », in *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation*, Limal, Anthemis, 2012, p. 22.

²⁴ Art. 3 § 15.

de produire du ciment (catégorie R4 ou R5 de l'annexe II).

La valorisation doit ainsi répondre à deux conditions : tout d'abord, il faut que les déchets servent à des fins utiles et, ensuite, ils doivent remplacer d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière²⁵. Il s'ensuit que la matière valorisée constitue l'ersatz d'une matière première qui aurait normalement dû être utilisée par l'opérateur économique. La valorisation englobe donc les processus par lesquels des substances sont remises dans leur état originel ou transformées dans un état utilisable ou encore par lesquels certains éléments utilisables sont extraits ou produits à partir de ces substances. Le fait de remplacer un fioul par du bois afin de chauffer un bâtiment constitue donc une opération de valorisation, tant que cette opération est destinée à produire principalement de l'énergie.

L'économie des ressources naturelles doit donc constituer l'objectif principal de l'opération de valorisation. De manière inverse, lorsque l'économie des matières premières n'est qu'un effet secondaire d'une opération dont la finalité principale est l'élimination des déchets, celle-ci ne saurait remettre en cause la qualification initiale d'élimination.

La définition de la notion de valorisation est néanmoins problématique dans la mesure où le critère de la « *fonction utile* » revêt une dimension subjective. Tout opérateur économique n'est-il pas en mesure, d'une façon ou d'une autre, d'invoquer une fin utile aux déchets qu'il détient ? Une interprétation aussi large ne vient-elle pas à condamner la possibilité pour les États membres de s'opposer aux mouvements transfrontières de déchets ? Ce débat est loin d'être purement académique : l'extension de la notion de valorisation pourrait, à terme, conduire à ce que le nombre d'opérations d'élimination se réduise comme une peau de chagrin par le simple jeu d'une requalification juridique, et ce, au détriment de l'objectif environnemental de la directive-cadre sur les déchets.

Enfin, la notion de valorisation n'est pas nécessairement synonyme d'activités sans risques.

Ainsi, l'épandage des boues d'épuration contenant des métaux lourds sur des terres agricoles ou l'incinération des déchets chimiques dans des incinérateurs en vue de produire de l'énergie, peuvent être considérés comme des formes de valorisation, quoiqu'il s'agisse là de procédés fort polluants²⁶.

L'obligation de favoriser la valorisation des déchets par rapport à leur élimination repose sur une sous-hiérarchisation des opérations : le recyclage – qui constitue une opération de recyclage – doit l'emporter sur les autres formes de valorisation, notamment énergétique. Il convient maintenant d'examiner la portée de ces deux concepts.

2. Le recyclage

Il s'agit d'une opération de valorisation devant être privilégiée par les États membres, car l'objectif de la directive-cadre est de permettre à l'Union de se rapprocher d'une « *société du recyclage* »²⁷. La Cour de justice considère d'ailleurs que « *parmi les différents modes de valorisation, le recyclage doit constituer une part importante de celle-ci et, avec la réutilisation, recevoir la préférence* »²⁸.

Au demeurant, le rôle central accordé au recyclage est renforcé par les obligations de recycler des quantités minimales de voitures usagées, de déchets d'emballage, de piles et de batteries, et de déchets électriques et électroniques²⁹. En outre, à partir de 2020, cinquante pour cent du poids global des déchets ménagers et assimilés et soixante-dix pour cent des déchets de démolition devront être soit réemployés, soit recyclés³⁰. Enfin, les propositions

²⁶ Ainsi, si l'épandage sur les cultures de boues de stations d'épuration peut s'avérer bénéfique en termes de nutriments (phosphore, nitrogène, éléments organiques...), les métaux lourds qu'elles sont susceptibles de contenir peuvent porter atteinte à la santé. À cet égard, la directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO, n° L 181, 4 juillet 1986, p. 6), réglemente l'épandage des boues d'épuration comme engrais pour des raisons environnementales et sanitaires. V. N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, op. cit., p. 276.

²⁷ Cons. 28.

²⁸ CJCE, 19 juin 2003, *Mayer Parry*, aff. C-444/00, *Rec.*, p. I-6163, point 72.

²⁹ DEEE.

³⁰ Art. 11 § 2 a et b. V. la décision 2011/753/UE de la Commission du 18 novembre 2011, établissant des règles et méthodes de calcul permettant de vérifier le respect des objectifs fixés à l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE.

²⁵ Conclusions de l'avocat général KOKOTT sous CJUE, 28 juillet 2016, *Edilizia Mastrodonato*, préc., point 53.

modificatives dans le cadre du projet d'économie circulaire sont appelées à faire du recyclage le fer de lance de l'économie circulaire. Le succès du recyclage dépend en fin de compte de l'organisation et du financement du ramassage des produits arrivés en fin de vie, tout comme des objectifs chiffrés à atteindre.

La notion de recyclage a d'abord été consacrée dans des directives sectorielles, parmi lesquelles la directive 2002/96 DEEE³¹, ainsi que la directive 94/62/CE, relative aux emballages et déchets d'emballage³². La définition retenue par cette dernière directive a fait l'objet de précisions dans l'arrêt *Mayer Parry*³³. Pour la Cour de justice, le recyclage, en tant que forme de valorisation, doit permettre aux déchets de remplir une fonction utile, en se substituant à l'usage d'autres matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir cette fonction³⁴.

Comme la définition du recyclage prévue par la directive 94/62/CE prévoit que le déchet d'emballage doit subir « un retraitement dans un processus de production », un tel processus implique que le déchet d'emballage doit être manipulé afin de produire un nouveau matériau ou de fabriquer un nouveau produit. Aussi, le recyclage se distingue-t-il des autres modes de valorisation ou de traitement des déchets. En outre, un déchet ne peut être considéré comme recyclé que s'il a fait l'objet d'un retraitement de manière à obtenir un nouveau matériau ou un nouveau produit « aux fins de sa fonction initiale »³⁵. Cela étant dit, le recyclage d'un emballage métallique ne doit pas se réduire à produire de nouveaux emballages métalliques. D'autres fins peuvent être envisagées par l'entreprise recyclant des déchets métalliques : production d'appareils électriques, de pièces de véhicules, de bobines d'acier, etc. Cette dernière doit néanmoins veiller à ce que le retraitement des déchets d'emballage ne soit pas effectué sous la forme d'une valorisation énergétique³⁶.

Le recyclage de déchets d'emballages métalliques doit en tout cas avoir pour but de

rendre à cette matière son état originel, à savoir l'acier³⁷. Au cas où les éléments ferreux qui sont issus de l'opération de traitement contiennent des impuretés, telles que de la peinture et de l'huile usagée, des matières non métalliques et des substances chimiques, qui doivent encore être éliminées pour pouvoir produire de l'acier, ils ne pourraient être qualifiés de produits recyclés³⁸.

Depuis 2008, le recyclage est défini par la directive-cadre comme « toute opération de valorisation par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Cela inclut le retraitement des matières organiques, mais n'inclut pas la valorisation énergétique, la conversion pour l'utilisation comme combustible ou pour des opérations de remblayage ». D'un côté, la valorisation énergétique est expressément exclue, alors que de l'autre, le recyclage ne se limite pas aux seuls déchets inorganiques (substances chimiques, plastiques, métaux, etc.), mais couvre aussi les déchets inorganiques (biodéchets, déchets agricole et horticole, déchets alimentaires, etc.)³⁹. Enfin, l'annexe II énumère, à titre exemplatif, trois méthodes de recyclage (rubriques R3 à R5).

Le recyclage constitue par excellence une méthode de valorisation puisqu'il permet d'extraire des résidus de production des matières premières secondaires. Bien que cette méthode soit englobée dans la notion plus générale de valorisation, il n'en demeure pas moins que les États membres doivent veiller à ce que leurs déchets soient avant tout recyclés, dans la mesure où ils ne peuvent recourir aux autres opérations de valorisation que de manière subsidiaire.

Cela étant dit, il n'est pas toujours facile de tracer la ligne de démarcation entre le recyclage et d'autres modes de gestion. Par ailleurs, les opérations préalables à une opération de recyclage (démontage, tri, compactage, désécage, conditionnement, réemballage, mélange, etc.) ne débouchent pas sur une valorisation complète et, partant, ne pourraient être qualifiées de méthodes de recyclage.

³¹ Art. 3 e.

³² Art. 3 § 7.

³³ CJCE, 19 juin 2003, *Mayer Parry*, préc.

³⁴ *Ibid.*, point 63.

³⁵ *Ibid.*, points 65 et 66.

³⁶ *Ibid.*, point 69.

³⁷ *Ibid.*, point 87.

³⁸ *Ibid.*, points 84 et 85.

³⁹ V. la rubrique R5 de l'annexe II.

3. Les autres opérations de valorisation, dont la valorisation énergétique

Après le recyclage, la directive-cadre envisage d'autres opérations de valorisation, évoquant à titre exemplatif la seule « *valorisation énergétique* ». Dans la mesure où certaines conditions sont satisfaites, parmi lesquelles on retrouve des critères d'efficacité énergétique⁴⁰, l'utilisation de déchets comme combustible peut constituer une opération de valorisation (« R1 Utilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie »). À défaut de remplir ces critères, il s'agit d'une opération d'élimination. Enfin, la Cour de justice a jugé qu'« *une opération de valorisation énergétique... ne peut en aucun cas être assimilée à une opération de recyclage* »⁴¹.

La valorisation énergétique des déchets connaît un succès croissant. Or, en encourageant le recours à cette méthode de valorisation, un État peut fort bien réduire des flux de déchets pouvant être recyclés. Faut-il promouvoir la production énergétique à partir de la combustion de déchets ? Faut-il, au contraire, encourager le recyclage au détriment de la production énergétique ? L'affaire *Industrie du bois de Vielsalm* offre un éclairage intéressant sur ces choix cornéliens. Ainsi, lorsqu'un État membre adopte des mesures de soutien en faveur de la cogénération et des sources d'énergie renouvelables s'inscrivant dans le prolongement de la directive 2004/8/CE concernant la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie, il dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui lui permet de tenir compte des particularités nationales⁴². Il ne pourrait être déduit du droit dérivé⁴³ que les autorités nationales devraient placer sur un pied d'égalité toutes les sources de déchets et résidus provenant de l'agriculture qu'il s'agisse de substances végétales ou animales, de la sylviculture et des industries connexes⁴⁴. Chaque

source de déchet provenant de la biomasse doit pouvoir être appréhendée de manière distincte en fonction de son « *impact environnemental global* »⁴⁵.

Dans l'évaluation des différentes sources, les États membres doivent prendre en compte la hiérarchie des déchets. Conformément à cette hiérarchie, « *des substances telles que la fraction biodégradable provenant des déchets industriels et municipaux qui sont, pour l'essentiel, vouées soit à l'élimination, soit à la valorisation énergétique, en particulier par cogénération, ne sauraient être tenues pour comparables ni au bois susceptible d'être utilisé en tant que matière première ni aux déchets de bois dans la mesure où ceux-ci peuvent faire l'objet de réemploi ou de recyclage dans les filières industrielles y afférentes et où de tels traitements sont, dans le cadre de ladite hiérarchie, susceptibles de devoir être privilégiés par rapport à la valorisation énergétique* »⁴⁶.

C. L'élimination

Si les États membres doivent d'abord prévenir l'apparition des déchets, et à défaut les valoriser, leur élimination doit logiquement être considérée comme un pis-aller⁴⁷. Cette opération résiduelle ne peut donc avoir lieu que lorsque les opérations précédentes n'ont pas été couronnées de succès. L'annexe I récapitule, à titre exemplatif, les méthodes de traitement de déchets telles qu'elles sont effectuées en pratique (dépôts sur les sols, traitement en milieu terrestre, lagunage, mise en décharge, etc.). Force est de constater qu'à la différence du droit des installations classées⁴⁸, ces différentes opérations ont été libellées de manière extrêmement vague.

Même si les opérations d'élimination doivent être « *sûres* » et respecter les exigences en matière de protection de la santé et d'environnement⁴⁹, il n'en demeure pas moins que, quel que soit le perfectionnement des techniques d'élimination, ces dernières sont tou-

⁴⁰ Art. 23 § 4 et annexe II.

⁴¹ CJCE, 19 juin 2003, *Mayer Parry*, préc., point 69.

⁴² CJUE, 26 septembre 2013, *Industrie du bois de Vielsalm & Cie*, aff. C-195/12, C:2013:598, point 61.

⁴³ Art. 2 sous b) de la directive 2001/77, relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

⁴⁴ CJUE, 26 septembre 2013, *Industrie du bois de Vielsalm & Cie*, préc., point 67.

⁴⁵ *Ibid.*, points 73 à 75.

⁴⁶ *Ibid.*, point 78.

⁴⁷ N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, op. cit., p. 201.

⁴⁸ V. notamment l'annexe I de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles.

⁴⁹ Art. 12 et 13.

jours à la source d'impacts environnementaux. En outre, la notion même d'« *élimination* » présente un caractère équivoque. En effet, le concept de déchet est étroitement lié à la notion de se défaire qui signifie « *faire disparaître* »⁵⁰. Cependant, les opérations d'élimination reprises à l'annexe I ne permettent pas de faire disparaître les déchets. Dans les cas de la mise en décharge (D5), du rejet dans le milieu aquatique (D6), de l'immersion dans le sous-sol (D12), les déchets ne sont jamais éliminés en tant que tels. « *On se limite, en réalité, à s'en défaire : la substance dont le producteur ou le détenteur se défait – ce qui en fait un déchet –, le pseudo-éliminateur s'en défait également. Il s'ensuit que le déchet soi-disant éliminé est, en fait, toujours un déchet à éliminer. Il y a donc bien une équivoque fondamentale dans cette notion d'élimination qui correspond d'ailleurs au caractère dramatique de la problématique des déchets du fait de la quasi-impossibilité de les éliminer tous et totalement* »⁵¹.

Il s'ensuit que la ligne de partage entre les notions d'élimination et de valorisation ne peut se limiter au constat factuel de l'élimination des déchets au sens physique du terme. Si on ne peut éliminer totalement les déchets, cette ligne de démarcation dépend davantage de la question de savoir si le détenteur cherche à se « *débarrasser* » d'un objet devenu indésirable sans pouvoir en retirer quoi que ce soit d'utile. Aussi la question de savoir si l'objectif de l'opération est de faire disparaître le déchet paraît donc moins pertinente⁵².

II. Les critères permettant de tracer la ligne de démarcation entre les opérations de valorisation et d'élimination

Dans la mesure où les conditions procédurales et substantielles applicables à ces deux catégories d'opérations diffèrent sensiblement, une même opération ne peut être qualifiée simulta-

nément d'élimination et de valorisation⁵³. Aux fins de l'application de la directive-cadre et du règlement n° 1013/2006 sur les mouvements transfrontaliers de déchets, toute opération de traitement des déchets doit faire l'objet d'une qualification unique. Après avoir exposé sommairement les critères de distinction à l'aune des enseignements jurisprudentiels, nous les appliquerons, d'une part, aux opérations d'enfouissement et, d'autre part, aux opérations d'incinération.

A. Critères

I. Examen concret et circonstancié de l'opération de traitement lorsqu'elle ne relève pas *a priori* d'une opération déterminée

Lorsqu'une opération de traitement ne peut être rattachée à « *une seule des opérations ou des catégories d'opérations mentionnées aux annexes de la directive, au vu du seul libellé des opérations en cause, il y a lieu de la qualifier au cas par cas à la lumière des objectifs de la directive* »⁵⁴. Autrement dit, une réglementation qui aurait pour objet, de manière abstraite, de qualifier de façon univoque de « *valorisation* » une opération de dépôt de déchets, méconnaîtrait cette obligation d'examen concret et circonstancié des méthodes de traitement des déchets. Au demeurant, une qualification univoque présenterait le risque que des méthodes d'élimination soient délibérément qualifiées d'opérations de valorisation dans le dessein d'échapper au régime juridique le plus sévère.

2. Le régime le plus strict l'emporte en cas de doute

S'il convient, sur un plan juridique, de qualifier toute opération de traitement de déchets comme étant soit une opération de valorisation, soit d'élimination, certaines opérations se trouvent à cheval sur ces deux notions. Dans cette hypothèse, les objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine pour-

⁵⁰ V. N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, op. cit., pp. 130-145.

⁵¹ F. HAUMONT, « L'élimination des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 157.

⁵² N. DE SADELEER et M. WEMAËRE, « Valorisation et élimination des déchets : une distinction à clarifier », op. cit., p. 338.

⁵³ CJCE, 27 février 2002, *ASA*, préc., point 63 ; CJCE, 13 février 2003, *Commission / Luxembourg*, aff. C-458/00, *Rec.*, p. I-1553, points 32 à 36 ; CJCE, 19 juin 2003, *Mayer Parry*, préc., points 63 et 66 à 69.

⁵⁴ CJCE, 27 février 2002, *ASA*, préc., point 64.

suivis par la directive-cadre⁵⁵ et le règlement n° 1013/2006 sur les mouvements transfrontaliers de déchets exigent que l'opération soit qualifiée d'opération d'élimination⁵⁶. En effet, conformément à une jurisprudence constante, les mesures d'harmonisation doivent être interprétées à l'aune des objectifs environnementaux et sanitaires poursuivis par le législateur, ce qui tend à réduire la portée des régimes d'exemption généralement plus favorables aux opérateurs économiques⁵⁷.

3. La qualification au regard de l'objectif réel de l'opération et du paiement du service

S'agissant de la qualification d'une opération qui n'impliquerait pas la modification de la composition des déchets, il conviendra de vérifier si les déchets destinés à être valorisés sont susceptibles de remplir « une fonction utile ». Dans cet ordre d'idées, il faudra contrôler si le déchet dit valorisable se substitue bien aux matériaux qui auraient dû être utilisés pour remplir les mêmes fonctions. À cet égard, il convient d'être attentif à l'objectif réel de l'opération.

Afin de vérifier de manière objective si les déchets sont destinés à remplir une fonction utile, il convient d'examiner si leurs détenteurs rémunèrent la personne qui est supposée les valoriser ou si cette dernière est payée par les détenteurs⁵⁸. Le fait de devoir payer la personne en charge du traitement constitue un indice de ce qu'il s'agit là davantage d'une opération d'élimination que de valorisation. À titre d'exemple, la Cour de justice a jugé que le fait pour l'exploitant d'une carrière d'acquiescer des déchets contre paiement au profit de leur détenteur en vue de combler des trous d'excavation, constituait un indice de ce que l'opération a comme objectif principal la valorisation des déchets⁵⁹.

⁵⁵ Art. 1 et 13.

⁵⁶ Concl. av. gén. F.-G. JACOBS sous CJCE, 27 février 2002, *ASA*, préc., point 77.

⁵⁷ V. notamment CJCE, 29 octobre 2009, *Commission / Irlande*, aff. C-188/08, *Rec.*, p. I-172, point 82.

⁵⁸ Concl. av. gén. F.-G. JACOBS sous CJCE, 27 février 2002, *ASA*, préc., points 76 et 88.

⁵⁹ CJUE, 28 juillet 2016, *Edilizia Mastrodonato*, préc., point 44.

B. Application des critères aux opérations d'enfouissement dans les mines désaffectées et d'incinération

Si l'on se réfère aux annexes I et II de la directive-cadre, l'enfouissement de déchets est susceptible de relever soit de la rubrique D12 de l'annexe I (opérations d'élimination), à savoir le « *stockage permanent* », soit de la rubrique R5 de l'annexe II, à savoir « *la récupération d'autres matières inorganiques* ». Or, le choix d'une des deux branches de cette alternative est susceptible d'avoir des répercussions considérables sur les mouvements transfrontaliers de déchets destinés à être enfouis dans des mines désaffectées.

Dans l'arrêt *ASA* précité, la Cour de justice a jugé que « *le dépôt de déchets dans une mine désaffectée ne constituait pas nécessairement une opération d'élimination, au sens de l'annexe [I, point D12] de la directive* »⁶⁰. Dans la mesure où le remblaiement d'une mine de sel désaffectée au moyen de résidus miniers constitue une opération de valorisation, une telle opération fera l'objet d'un régime procédural plus souple que celui qui aurait été d'application, si les déchets étaient destinés à être éliminés⁶¹.

Pour que soit retenue la qualification d'opération de valorisation, il est néanmoins requis que les résidus servent un autre dessein que le simple entreposage ou l'élimination. Les autorités administratives devraient vérifier si les quatre conditions suivantes sont bien remplies.

- En premier lieu, l'opération consistant à valoriser des déchets (par exemple, le remblayage des galeries d'une mine désaffectée) doit être justifiée d'un point de vue technique et scientifique. Si la mine ne menace pas de s'effondrer, est-il vraiment nécessaire de remblayer ses galeries au moyen de résidus provenant de l'étranger ?
- En second lieu, les déchets doivent présenter une fonction utile en raison de leurs propriétés ; en d'autres mots, ils doivent être particulièrement adaptés au comblement de la mine. Comme la tentation peut être

⁶⁰ CJCE, 27 février 2002, *ASA*, préc., point 77.

⁶¹ Art. 12 du règlement n° 1013/2006 sur les mouvements transfrontaliers de déchets.

grande de qualifier des techniques d'entreposage d'opérations de valorisation, au motif que les déchets stockés rempliraient « une fonction utile », l'appréciation de la fonction remplie par les résidus implique que les autorités administratives vérifient si l'exploitant ne pouvait pas remblayer sa mine désaffectée au moyen d'autres matériaux que les résidus importés de l'étranger. En effet, si les galeries d'une mine désaffectée peuvent être comblées au moyen de matériaux moins polluants ou mieux adaptés à une telle fonction, il n'est pas judicieux de recourir à des résidus plus polluants ou moins bien adaptés. Il convient par conséquent de vérifier s'il aurait été nécessaire de recourir à d'autres matériaux dans l'hypothèse où des déchets n'auraient pas été disponibles⁶².

- En troisième lieu, dans l'hypothèse où l'exploitation de la mine dispose, dans le périmètre de son exploitation, de résidus miniers et qu'il pourrait les utiliser de manière plus économique aux fins de remblayer sa mine, encore est-il indispensable qu'il le fasse au moyen de déchets en provenance de l'étranger ? L'enfouissement des déchets étrangers devrait alors être qualifié d'opération d'élimination et non de valorisation.
- En quatrième lieu, le caractère approprié de l'utilisation des déchets doit aussi être vérifié. Ainsi, dans la mesure où l'article 10, paragraphe 1, et l'article 13 de la directive 2008/98 imposent aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les opérations de valorisation se déroulent dans le respect de l'environnement et de la santé humaine, les déchets ne peuvent remplacer d'autres matériaux dans le cadre d'une opération de valorisation que dans les mêmes conditions de précaution pour l'environnement⁶³. Il s'ensuit que le comblement d'une carrière par des déchets non inertes ou dangereux ne saurait être considéré comme une opération de valorisation ; cette opération

relève donc du champ d'application de la directive 1999/31 sur les décharges⁶⁴.

- Enfin, lorsque le producteur de déchets rémunère l'exploitant de la mine désaffectée pour s'en débarrasser, il cherche, en fin de compte, à les éliminer. C'est particulièrement le cas lorsque l'opération de remblayage des mines ne serait pas effectuée par l'exploitant ou par les autorités publiques compte tenu du coût prohibitif de l'opération.

Dans un arrêt du 12 janvier 2009, le Conseil d'État français a pris en considération certains des critères que nous avons mis en exergue. En l'espèce, le Syndicat intercommunal pour la destruction d'ordures ménagères et la production d'énergie, qui exploite en France une usine d'incinération de déchets ménagers, avait conclu avec une société allemande un marché portant sur le transport et le stockage dans des galeries désaffectées de mines de sels de potasse situées en Allemagne de résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères⁶⁵. Le préfet des Yvelines, autorité compétente d'expédition, avait émis une objection fondée sur la circonstance que l'opération avait été inexactement qualifiée de valorisation. Le tribunal administratif avait retenu que le remblaiement des mines de sel devait être poursuivi pour des raisons de génie minier et que les déchets en cause devaient être regardés comme remplissant une fonction utile en se substituant à l'usage de matériaux, soit moins bien adaptés, tels que les déchets miniers, soit plus onéreux, tels que le béton.

Le Conseil d'État n'a pas suivi ce raisonnement et a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles, au motif qu'il n'était « pas démontré que les caractéristiques géologiques et physiques du site de Hattorf et les conditions d'exploitation de la mine imposent le comblement des galeries désaffectées » ; d'autre part, les opérations d'inertage qui étaient prévues, consommatrices de matières premières, consistant à mélanger ces déchets à du ciment et à du béton pour prévenir les risques de dispersion des polluants très toxiques des REFIOM indiquaient que l'utilisation n'était pas directe. Aussi, « le but prin-

⁶² CJUE, 27 février 2002, *ASA*, préc., point 69 ; 28 juillet 2016, *Edilizia Mastrodonato*, préc., point 43.

⁶³ V., par analogie, CJUE, 22 décembre 2008, *Commission / Italie*, aff. C-283/07, non publié, EU:C:2008:763, point 61 et jurisprudence citée.

⁶⁴ CJUE, 28 juillet 2016, *Edilizia Mastrodonato*, préc., points 30 à 34.

⁶⁵ REFIOM.

principal de l'opération n'est pas de valoriser les déchets en cause mais de les éliminer»⁶⁶.

C. Application des critères aux opérations d'incinération

Avant l'adoption de la nouvelle directive-cadre, la qualification des opérations d'incinération de déchets avait secoué le landerneau juridique, tant il s'avérait difficile de distinguer les opérations d'incinération visant purement et simplement à éliminer des déchets de celles ayant pour principal objet la récupération d'énergie. L'ambiguïté tient au fait qu'une opération d'incinération peut tout à la fois être qualifiée d'élimination (catégorie D10 de l'annexe I) et de valorisation lorsqu'il y a une « *utilisation principale comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie* » (catégorie R1 de l'annexe II).

Les enjeux de cette classification sont considérables car pendant la période 2001-2012, l'incinération, avec ou sans récupération d'énergie, a constitué la méthode principale de traitement des déchets destinés à l'exportation : 5,4 millions de tonnes ou 38 % des déchets furent exportés en vue d'être incinérés⁶⁷.

Tirant parti de l'incertitude des textes de droit dérivé, plusieurs États membres (Pays-Bas, RFA) avaient précisé la portée de l'adjectif « *principal* » au moyen de critères techniques (taux de combustion dans le cas de la valorisation énergétique). Sur la base de ces critères, les autorités de ces deux pays conclurent que des déchets destinés à être brûlés dans des installations implantées à l'étranger, notamment des cimenteries en Belgique, n'étaient pas des déchets valorisables et, partant, s'opposèrent à leur exportation.

La Cour de justice apporta des éclaircissements sur la distinction à opérer entre ces deux rubriques dans deux arrêts rendus le 13 février 2003⁶⁸. Cette jurisprudence fut confirmée le

3 avril 2003 par un arrêt *Sita Eco service Nederland*⁶⁹. Pour que l'opération en cause puisse être qualifiée de valorisation, elle devait avoir « *pour objectif principal de permettre l'emploi des déchets comme moyen de produire de l'énergie* »⁷⁰. Qui plus est, l'énergie générée par la combustion des déchets devait être « *supérieure à celle consommée lors du processus de combustion* ». En outre, une partie du surplus de l'énergie dégagée devait être effectivement utilisée sous la forme de chaleur ou d'électricité⁷¹. Aussi la combustion de déchets chimiques allemands dans des cimenteries belges devait-elle être considérée comme une opération de valorisation dans la mesure où ces déchets se substituaient à des sources d'énergie primaire pour chauffer les fours à ciment. En revanche, la finalité primaire d'un incinérateur alsacien de déchets ménagers approvisionné en déchets luxembourgeois n'était pas de produire de l'énergie⁷².

En 2008, le législateur mit fin à cette controverse en traçant une ligne de démarcation plus précise entre ces deux types d'opérations. Il convient désormais de les distinguer au regard d'un standard juridique (principal ou accessoire) et d'un critère technique (rendement énergétique minimal).

Tout d'abord, s'agissant du standard juridique, il n'y a de valorisation que lorsque l'« *utilisation comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie* » est principale et non accessoire⁷³. En effet, la définition retenue pour l'élimination indique que l'opération doit être qualifiée comme telle que lorsqu'elle a « *comme conséquence secondaire la récupération... d'énergie* »⁷⁴.

S'agissant des critères techniques, la première note infrapaginale de l'annexe II précise le rendement énergétique que les installations d'incinération doivent atteindre pour que leur opération puisse être qualifiée de valori-

⁶⁶ CE, 12 janvier 2009, *Syndicat intercommunal pour la destruction d'ordures ménagères et la production d'énergie*, req. n° 312.344.

⁶⁷ 3,94 millions de tonnes incinérées en produisant de l'énergie et 1,45 million de tonnes purement incinérées selon Eurostat, *Mouvements transfrontières de déchets*.

⁶⁸ CJCE, 13 février 2003, *Commission / Allemagne*, préc., point 41 ; CJCE, 13 février 2003, *Commission / Luxembourg*, préc., point 32.

⁶⁹ CJCE, 3 avril 2003, *Sita Eco service Nederland*, aff. C-116/06, *Rec.*, p. I-7643.

⁷⁰ CJCE, 13 février 2003, *Commission / Allemagne*, préc., point 41 ; CJCE, 13 février 2003, *Commission / Luxembourg*, préc., point 32.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² N. DE SADELEER et M. WEMAËRE, « Valorisation et élimination des déchets : une distinction à clarifier », *op. cit.*, p. 361.

⁷³ L. DEMEZ, « La directive 2008/98 du 17 juin 2008 relative aux déchets », *op. cit.*, p. 23.

⁷⁴ Art. 3 § 19.

sation. Lorsque ce seuil est dépassé, l'incinération constitue une opération d'élimination. Au demeurant, « toute autorisation ayant trait à l'incinération ou la co-incinération de déchets avec valorisation énergétique est subordonnée à la condition que cette valorisation présente une efficacité énergétique élevée »⁷⁵.

Conclusion

Assurément, les directives sont généralement décrites par la doctrine comme des instruments offrant une certaine marge de manœuvre aux États membres, dans la mesure où ces derniers disposent, conformément à l'article 288 TFUE, du « choix des formes et des moyens » pour les transposer. On ne sera dès lors guère surpris de découvrir que la directive-cadre sur les déchets définit les principales opérations de gestion de déchets de manière extrêmement vague, en renvoyant à des annexes techniques qui ne reprennent pas de manière exhaustive les opérations. Or, dans le contexte d'un marché intérieur où les déchets circulent d'un État membre à un autre⁷⁶, le pouvoir d'appréciation accru qui revient aux États membres quant à

l'appréciation de la portée des notions d'élimination et de valorisation est susceptible de multiplier les entraves aux échanges.

Qui plus est, la notion d'élimination est résiduelle car elle s'applique à toute opération qui ne peut être qualifiée de valorisation. Or, la définition très large qui a été donnée à la valorisation par la Cour de justice a eu pour effet de restreindre, en pratique, le nombre d'opérations d'élimination. Dans le même ordre d'idées, cette définition est également susceptible de favoriser le commerce international de déchets au détriment d'opérations de prévention.

Le principal enjeu à l'avenir consistera à adopter des mesures d'harmonisation obligeant les États membres à atteindre des taux de recyclage plus élevés que les taux actuellement en vigueur. La notion de recyclage est en effet plus précise que celle de la valorisation, qui s'interprète à l'aune de la « fonction utile ». En outre, pour un continent dépourvu de matières premières, il est indispensable de pouvoir récupérer, au moyen de techniques de recyclage, les nombreux matériaux que les cinq cent millions de consommateurs gaspillent allègrement.

⁷⁵ Art. 23 § 4.

⁷⁶ Sur les rapports entre le droit national de l'environnement et les règles du marché intérieur, v. N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, Éd. de

l'Université libre de Bruxelles, 2010 et *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, OUP, 2014.