

A. Mattera  
directeur éditorial

Revue du  
**DROIT**  
de  
**L'UNION**  
*européenne*

**CJ**

EDITIONS CLÉMENT JUGLAR

*2-2011*

# Revue du DROIT de L'UNION européenne

2-2011

*Revue trimestrielle  
de droit européen*

**Directeur responsable : A. Mattera** - Conseiller spécial de la Vice-présidente de la Commission européenne V. Reding - ancien Directeur général adj. du Marché intérieur, Commission européenne - Directeur scientifique du Collège européen de Parme - Professeur au Collège d'Europe de Bruges et à l'Université LUISS Guido Carli de Rome.

**Comité de direction : J. Bourgeois** - ancien Conseiller juridique principal de la Commission européenne - Professeur au Collège d'Europe de Bruges. **P. Mengozzi** - Avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes - Professeur de droit international et de droit communautaire à l'Université de Bologne. **E. Moavero Milanesi** - Juge au Tribunal de première instance des Communautés européennes. **A. Palacio Vallelersundi** - ancien Ministre des affaires étrangères du Royaume d'Espagne - ancienne Présidente de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen - Avocat. **A. Pappalardo** - Directeur général honoraire de la Commission européenne, DG Concurrence - Professeur à l'Université de Liège. **P. Ponzano** - Conseiller spécial à la Commission européenne. **H. Schmitt von Sydow** - ancien Directeur à la Commission européenne - Professeur de droit communautaire à l'Université de Lausanne. **A. Tizzano** - Juge à la Cour de justice des Communautés européennes - Professeur de droit communautaire à l'Université « La Sapienza » de Rome.

**Comité de rédaction : A. Alemanno** - Professeur associé auprès de HEC Paris ; ancien référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes. **M. Colucci** - Professeur auprès de la Fondation Collège Européen de Parme - Directeur adjoint de la European Academy of Law and Economy - Éditeur associé de l'International Encyclopaedia of Laws. **F. Comte** - Chef de secteur à la DG Affaires intérieures, Commission européenne - Professeur au Collège d'Europe de Bruges. **I. De Medrano** - Directeur adjoint au Domaine des ressources humaines de l'OHMI. **S. D'Acunto** - Chef d'unité à la DG Transports et énergie de la Commission européenne. **P. Deboyser** - Conseiller à la DG Santé et consommateurs de la Commission européenne. **M. Giorello** - Administrateur à la DG Marché intérieur et Services de la Commission européenne. **P. Mattera** - Secrétaire du Comité de rédaction - Délégué permanent de « Parma in Europa », Association regroupant la Fondation Collège européen de Parme, la Chambre de Commerce de Parme et l'UPI, l'Union des Industriels de Parme. **R. Munõz** - Maître de conférence à l'Institut d'Études Juridiques Européennes, Université de Liège. **P. Stancanelli** - Membre du Service juridique de la Commission européenne. **D. Triantafyllou** - Membre du Service juridique de la Commission européenne - Professeur à l'Université de Würzburg Bien.

Direction et Rédaction : 59, Marnixlaan – 3090 OVERIJSE (Belgique)  
(adresse à laquelle sont à envoyer la correspondance, les manuscrits et les ouvrages à commenter)

Administration et Abonnements :  
clementjuglar@auxam.fr

**CLÉMENT JUGLAR**

Éditions juridiques et économiques

62, avenue de Suffren – 75015 PARIS

Tél. : 33(0)1 45 67 58 06 – Fax : 33(0)1 45 66 50 70

# Les débris métalliques destinés à la production de métal : la délicate ligne de démarcation entre déchets et produits

Nicolas de Sadeleer<sup>1</sup>  
*Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis*  
*Professeur invité à l'UCL, Chaire Jean Monnet*

---

## SOMMAIRE

### Introduction

- 1 Produits et déchets
- 2 La notion de déchets
- 3 La fin du statut du déchet
- 4 Le nouveau régime de fin de statut du déchet appliqué aux débris métalliques
- 5 Le contrôle des mouvements transfrontaliers de débris métalliques

### Conclusion

---

1. L'auteur tient à remercier Mr C. Verdure pour ses observations.

## Introduction

Si la protection de l'environnement n'est pas une préoccupation récente, celle-ci a au cours de ces dernières années pris une acuité nouvelle, marquée par l'urgence de trouver des solutions à l'épuisement des ressources naturelles. En effet, l'augmentation continue de la consommation de biens et de services dans l'Union exerce une pression croissante sur des ressources exploitées ailleurs et se raréfiant<sup>2</sup>. Le recyclage notamment des débris métalliques de fer, d'acier et d'aluminium constitue à la fois un enjeu environnemental et d'indépendance économique pour l'Union. Cette note fait le point sur un règlement (UE) n° 333/2011 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment certains types de débris métalliques cessent d'être des déchets, qui fut adopté par le Conseil du 31 mars 2011 dont l'objet est précisément de faciliter les opérations de récupération de débris métalliques dans les aciéries, les fonderies et les raffineries d'aluminium<sup>3</sup>.

### 1. Produits et déchets

Adopté en vertu de la directive-cadre 2008/98/CE sur les déchets, le règlement (UE) n° 333/2011 se trouve à cheval sur le droit des produits et des déchets.

Même si un titre spécifique comprenant les articles 191 à 193 TFUE est consacré depuis 1987 à l'environnement, cette problématique est, en raison de sa transversalité, nettement plus vaste qu'on pourrait l'imaginer. En effet, au-delà de la reconnaissance du développement durable, le décloisonnement des différentes politiques menées par l'Union s'impose dans le dessein de mieux y intégrer des considérations environnementales. L'obligation d'intégrer ces exigences, en vertu de l'article 11 TFUE, dans « *la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union* » contribue à la reconnaissance d'une valeur transcendante. Aussi les questions environnementales relèvent-elles également du rapprochement des législations dans le dessein de faciliter la réalisation du marché intérieur, notamment en vertu de l'article 114, paragraphe 3 TFUE. En raison de l'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie, de leur transport, de leur utilisation, les nombreux produits que nous consommons causent de multiples atteintes à l'environnement allant de la destruction de la couche d'ozone à la pollution des eaux. Lorsque l'on s'en défait, les produits deviennent des déchets. Aussi le droit de l'environnement s'inté-

2. Agence européenne de l'environnement, *The European Environment 2010. State and Outlook*, Copenhague, 2010, p. 69.

3. JOUE L 94 du 8 avril 2011, p. 2. Le texte du règlement est reproduit dans la rubrique « Textes législatifs et documents » de la présente Revue.

resse-t-il à la fois à la mise sur le marché de certains produits et aux déchets qui en résultent. Cette approche dichotomique mérite de faire l'objet d'un bref rappel afin de mieux appréhender les enjeux qui sous-tendent l'adoption du règlement (UE) n° 333/2011.

Le droit des produits recouvre d'une part, les substances, les préparations et les articles ou objets résultant d'un processus de production et d'autre part, les substances et leurs préparations lorsqu'elles sont produites intentionnellement à des fins de production ou à des fins de consommation. En raison de leur valeur ajoutée sur le marché, ces substances et préparations sont destinées à être utilisées soit dans d'autres processus de production, soit à être consommées. Leur valeur économique est en principe positive. L'Union ne dispose pas encore d'un ensemble de règles dont l'objet serait de réduire, de manière systématique et cohérente, les impacts des produits sur la santé et l'environnement. Cette problématique ne fut assurément pas centrale à l'achèvement du marché intérieur entrepris à partir de 1985. Lorsque la question a été prise en compte, ce fut davantage pour supprimer des obstacles potentiels au commerce intracommunautaire<sup>4</sup>. Il en résulte qu'un nombre limité de directives et de règlements, couvrant certaines catégories de produits (OGM, pesticides, biocides, etc.) tentent, tant bien que mal, de réduire leurs impacts sur la santé et le milieu<sup>5</sup>. Leur principal dessein est d'établir des conditions de mise sur le marché identiques pour l'ensemble des importateurs et des producteurs. Comme il s'agit de produits, ces actes relèvent davantage de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur (article 114 TFUE) que de la politique environnementale (articles 191 à 193 TFUE) ou de la politique de la santé (article 168 TFUE).

En revanche, lorsque les substances ou les articles sont délaissés par leurs détenteurs, ils constituent des déchets. Quelle que soit leur forme (rejets d'eaux usées, émissions atmosphériques, déchets solides, déchets liquides, ...), ils doivent être soit valorisés, soit éliminés en vertu de règles spécifiques généralement adoptées sur la base de l'article 192 TFUE. À défaut de pouvoir être commercialisés comme matériaux recyclés, les déchets revêtent une valeur négative. Depuis plusieurs décennies, les déchets se trouvent au centre d'enjeux écologiques, sociaux, économiques et politiques. En raison de l'augmentation de la production et de la consommation des biens et des services, ils sont en constante augmentation. À l'image de l'envahissement de Naples en 2007 par les immondices<sup>6</sup>, situation qui tend à perdurer, ceux-ci reviennent constamment au-devant de l'actualité comme si on ne parvenait jamais à s'en débarrasser.

4. M. Onida, « Products and the Environment », in R. Macrory (éd.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?*, Groningen, Europa Law publishing, 2005, p. 248.

5. M. Pallemarts (éd.), *EU and WTO Law: How tight is the Legal Straitjacket for Environmental Product Regulation?*, Bruxelles, VUB University Press, 2006; L. Krämer, *EC Environmental Law*, Londres, Thomson-Sweet & Maxwell, 2007, p. 224-272; M. Onida, « Products and the Environment », *op. cit.*, pp. 235-269; N. de Sadeleer, *Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2010, pp. 207-263.

6. CJ, 4 mars 2010, *Commission c. Italie*, aff. C-297/08.

À l'instar de Janus, les déchets présentent une double face. S'ils sont à la source de pollutions ou de risques environnementaux, ils constituent également un gisement considérable des matières premières secondaires et de ressources énergétiques pour une Union qui en est dépourvue. Les déchets sont désormais moins l'affaire des chiffonniers, des récupérateurs et d'autres petits métiers que des grandes entreprises. Réglementés dans un premier temps dans un souci d'hygiène et de salubrité publique, ils relèvent désormais d'un corpus normatif dont l'objet consiste autant à protéger l'environnement qu'à préserver les ressources naturelles en mettant l'accent sur le recyclage et la récupération énergétique. Or, la valeur économique de ces marchandises fluctue constamment en fonction de la loi de l'offre et de la demande.

Comme le déchet résulte d'un produit ou d'une substance dont le détenteur s'est dessaisi, la ligne de démarcation tracée entre les deux corps de règles juridiques paraît quelque peu artificielle. Au demeurant, la consécration de nouvelles catégories juridiques intermédiaires, tels les sous-produits, à la marge du droit des déchets et du droit des produits atteste la difficulté de tracer une ligne de séparation claire entre ces deux régimes juridiques. Le règlement du Conseil n° 333/2011 se trouve précisément à cheval sur ces deux catégories de règles.

## 2. La notion de déchets

Le droit des déchets, qui se compose moyen d'une vingtaine de directives et d'un règlement sur les mouvements transfrontières, s'articule depuis le 19 novembre 2008, autour de la directive-cadre 2008/98/CE<sup>7</sup> laquelle a abrogé la directive 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets qui codifiait la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 qui avait elle-même été modifiée à plusieurs reprises de façon substantielle.

La directive-cadre 2008/98/CE impose toute une série d'obligations aux détenteurs de déchets qui doivent soit les éliminer, soit les valoriser.

L'attention des juristes s'est jusqu'à présent cristallisée sur le champ d'application de la directive-cadre, qui s'articule autour de la notion de déchets<sup>8</sup>. Bien que centrale, cette notion est difficile à appréhender sur un plan technique. Tout d'abord, ceux-ci sont multiples : industriels, ménagers, hospitaliers, agricoles, et inertes. Ensuite, ils sont instables du fait que leur évolution est loin d'être homogène. Enfin, ils se caractérisent par leur relativité. L'objet qui paraît « inutilisable » à un moment donné, dans un endroit déterminé et pour une personne ne l'est pas forcément à un autre endroit, à un autre moment ou pour une autre personne. Prenons

7. JOUE L 312 du 22 novembre 2008, p. 3.

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

l'exemple suivant. Un veston usé ne plaît plus à son propriétaire qui souhaite s'en défaire. Au cas où ce veston viendrait à être porté par une de ses connaissances, il ne deviendra pas pour autant un déchet. Par contre, si le propriétaire ne trouve pas d'acquéreur, il devra s'en débarrasser. Inutilisable, le veston deviendra alors un déchet.

Reprenant pratiquement tous les termes de l'article 1, a), de la directive 2006/12/CE, l'article 3, paragraphe 1 de la nouvelle directive-cadre 2008/98/CE définit le déchet comme « toute substance ou tout objet, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». Cette définition constitue la clé de voûte de toute la réglementation applicable aux déchets, y compris les règles relatives aux mouvements transfrontières de déchets. En effet, une substance ou un objet dont on se défait mais qui, en raison de circonstances particulières, ne tombe pas sous le coup de cette définition ne se trouve pas soumise aux obligations administratives concernant la collecte, le tri, la manutention, le transport, les transferts internationaux et les méthodes de traitement applicables aux déchets.

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

- eu égard à l'objectif poursuivi, à l'effet utile de la directive et aux principes du droit de l'environnement (prévention et précaution), une interprétation large de la notion prévaut<sup>9</sup>;
- la notion de déchet ne peut être comprise que si l'on se réfère à celle de « se défaire »<sup>10</sup>;
- l'application de la notion de « se défaire » implique que l'on retienne toutes les « circonstances » qui permettent de vérifier si le détenteur a l'intention ou l'obligation de s'en débarrasser : le mode de traitement utilisé pour se défaire du déchet<sup>11</sup>, l'existence d'une charge financière pour son détenteur<sup>12</sup>, la présence de résidus d'un processus de fabrication<sup>13</sup>, l'impact environnemental de la substance<sup>14</sup>, les perceptions subjectives<sup>15</sup>, ainsi que le caractère inapproprié de la substance au processus de production envisagé<sup>16</sup>. Cette appréciation factuelle, qui

9. CJ, 15 juin 2000, *ARCO Chemie*, C-418/97 et C-419/97, Rec., p. I-4475, points 36 à 40; CJ, 10 mai 2007, *Thames Water Utilities*, C-252/05, Rec., p. I-3883, point 27.

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

11. CJ, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Rec., p. I-7411, points 25 et 26.

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

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

14. CJ, 18 avril 2002, précité, *Palin Granit Oy*, C-9/00, Rec. I-3533, point 44; CJ, 15 juin 2000, précité, *ARCO Chemie*, point 86; CJ, 7 septembre 2004, *Paul Van de Walle*, C-1/03, Rec., p. I-7613, point 51.

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

16. *Ibid.*, point 87.

permet au juge de tenir compte de l'ensemble des circonstances concrètes, ne met pas en cause le principe de la légalité pénale<sup>17</sup>.

Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'un résidu revêt une valeur économique, qu'il échappera au droit des déchets. Selon une jurisprudence constante, la notion de déchet n'exclut pas les substances et les objets qui ont une valeur commerciale et qui sont susceptibles d'une réutilisation économique<sup>18</sup> et cela « même si les matériaux en cause peuvent faire l'objet d'une transaction ou s'ils sont cotés sur des listes commerciales publiques ou privées »<sup>19</sup>. Ceci tombe sous le sens. Prenons l'exemple du joaillier qui en confectionnant des bijoux se trouve confronté à des résidus d'or ou d'argent, lesquels seront, en raison de leur valeur, récupérés et fondus. En aucun cas, il a l'intention de les produire. S'il le pouvait, l'orfèvre éviterait, dans la mesure du possible, de produire de tels résidus. Malgré la présence de métaux précieux, ces résidus de production seront qualifiés de déchets<sup>20</sup>. En revanche, dans la mesure où il était commercialisé dans des conditions avantageuses<sup>21</sup>, le fioul lourd transporté en mer constitue un produit pétrolier et non pas un déchet.

Différents résidus susceptibles de faire l'objet d'une réutilisation économique ont été qualifiés de déchets par la Cour de justice: les voitures usagées<sup>22</sup>, les chutes de marbre<sup>23</sup>, les copeaux de bois<sup>24</sup>, ainsi que les débris ferreux et non ferreux destinés à des activités sidérurgiques et métallurgiques<sup>25</sup>.

La dernière affaire retiendra notre attention. Le législateur italien avait exclu les débris ferreux et non ferreux destinés à des activités sidérurgiques et métallurgiques de la réglementation nationale portant transposition de la directive 75/442/CEE. Cette exclusion avait pour effet de rendre inapplicable la législation communautaire de protection de l'environnement à ces matériaux, en particulier à leur gestion, leur dépôt et leur transport. La Commission européenne estimait que ces débris devaient être qualifiés non pas des matières premières

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

18. Arrêts du 28 mars 1990, *Vessoso et Zanetti*, C-206/88 et C-207/88, Rec., p. I-1461, point 9; du 10 mai 1995, *Commission c. Allemagne*, C-422/92, Rec., p. I-1097; du 25 juin 1997, *Tombesi e.a.*, C304/94, C330/94, C342/94 et C224/95, Rec., p. I3561, points 47 et 52; du 15 juin 2000, *ARCO Chemie*, C-418/97 et C-419/97, Rec., p. I-4475 point 5; du 22 juin 2000, *Fornasar*, C-318/98, Rec., I-4785; du 18 avril 2002, *Palin Granit*, C9/00, Rec., p. I-3533, point 29, et du 24 juin 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, Rec., p. I-4501, point 40.

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

20. À cet égard, on notera que la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que des matières premières obsolètes qui contiennent des métaux précieux constituaient bien des déchets (CA Paris, 23 septembre 1999, *Société Actimétal*, Rec., n° PA01156).

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

22. Directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, JOCE L 269 du 21 octobre 2000, p. 34.

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

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

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

secondaires, mais bien de simples résidus de production et de consommation qui resteraient sous forme de résidus jusqu'au terme du processus de valorisation complète aboutissant à leur transformation en produits sidérurgiques ou métallurgiques. Saisi d'un recours en manquement, la Cour de justice a donné raison à la Commission, observant qu'il s'agissait « *de résidus de production ou de consommation non recherchés comme tels* »<sup>26</sup>.

L'on s'est souvent interrogé sur l'opportunité de contrôler de manière relativement stricte la gestion des déchets alors que l'usage de nombreuses substances dangereuses est finalement peu réglementé. Il convient de répondre à cette question, au demeurant légitime, en mettant en exergue la nature des risques qu'engendrent les déchets. Ces risques ne découlent pas uniquement de leurs propriétés physiques ou chimiques; ils résultent aussi du fait que leurs détenteurs ne s'en défont pas conformément aux règles administratives en vigueur. N'étant plus affectés à leur fonction initiale, les déchets présentent de la sorte des risques particuliers qui tiennent à leur localisation (par exemple, à proximité d'une zone résidentielle), à leur accumulation et à la durée de leur stockage. Les exemples suivants illustrent bien notre propos. Si les déchets de jardin ne présentent aucun danger pour les nappes aquifères, leur abandon sur une pelouse calcaire classée en réserve naturelle constitue une menace pour la flore sauvage nécessitant des sols pauvres en matières nutritives. Dans le même ordre d'idées, à défaut de présenter un risque de pollution, le dépôt incontrôlé de rocailles en provenance d'une carrière est susceptible de causer une gêne visuelle<sup>27</sup>. Par conséquent, le droit des déchets vise tant à prévenir les pollutions et les risques qu'engendrent les déchets en raison de leur composition physico-chimique (par exemple, les PCB-PCT sont des déchets dangereux) qu'à veiller à ce que les matières dangereuses comme non dangereuses qui ne présentent plus d'utilité pour leurs détenteurs soient traitées conformément à des règles de droit administratif<sup>28</sup>.

### 3. La fin de statut du déchet

Tant qu'une substance se trouve soumise à une opération de valorisation ou d'élimination telle que visée aux annexes I et II de la directive-cadre ou à une opération analogue à celles-ci, il y a une présomption que celle-ci constitue un déchet. Le contrôle administratif sera maintenu

26. CJ, 22 décembre 2008, *Commission c. Italie*, C-283/07, point 45. Voir C. Verdure, « Les débris ferreux et non ferreux destinés à des activités sidérurgiques et métallurgiques constituent-ils des déchets? » *Environnement*, 2009, n° 3.

27. Conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire *Palin Granit Oy*, point 33.

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

jusqu'au moment où le déchet sera définitivement éliminé ou valorisé au moyen d'une opération reprise à l'annexe I et II de la directive-cadre<sup>29</sup>.

En effet, ce n'est qu'au terme soit de son élimination, soit de sa valorisation, que la qualification de déchet sera supprimée. À la suite d'une opération de valorisation définie à l'annexe II, le résidu deviendra une matière première secondaire.

La notion de valorisation apparaît dès lors comme une notion clef du droit des déchets. Elle est définie au paragraphe 15 de l'article 3 de la directive-cadre comme étant « toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière... dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie ». Cette notion recouvre donc des processus par lesquels des substances sont remises dans leur état originel ou transformées dans un état utilisable ou encore par lesquels certains éléments utilisables sont extraits ou produits de ces substances. Par conséquent, la valorisation est susceptible de couvrir un nombre extrêmement varié d'opérations allant du recyclage à la récupération de différents matériaux, l'annexe II se contentant de récapituler certaines de ces opérations. Dans l'arrêt *Tombesi*, l'avocat général M.F.G. Jacobs avait mis en exergue que les opérations de valorisation constituaient un critère essentiel permettant de distinguer les déchets des produits. À son estime, la valorisation peut être conçue comme étant « un processus par lequel les biens sont remis dans leur état antérieur ou mis dans un état qui les rend utilisables ou par lequel certains composants utilisables sont extraits ou produits »<sup>30</sup>.

Cela dit, la notion de valorisation n'est pas nécessairement synonyme d'activités qui ne présenteraient aucun danger pour la protection de l'environnement. Ainsi, des installations sidérurgiques qui recyclent des ferrailles sont considérées comme des installations classées en raison de leurs impacts sur le climat<sup>31</sup>.

Or, pour que le résidu perde sa qualification de déchet, encore faut-il que l'opération de valorisation soit « complète ». Selon la Cour, elle ne l'est « que si elle a pour conséquence que la substance en question a acquis les mêmes propriétés et caractéristiques qu'une matière première et est utilisable dans les mêmes conditions de précaution pour l'environnement »<sup>32</sup>. Tant que le

29. En vertu de l'article 3, paragraphes 15 et 19, les deux annexes récapitulent, à titre exemplatif, les méthodes d'élimination et de valorisation de déchets.

30. Point 52 des conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire *Tombesi*.

31. Comme l'atteste d'ailleurs le contentieux porté devant le Tribunal de première instance en matière de soumission de l'industrie sidérurgique au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. TPI, 1<sup>er</sup> octobre 2007, *US Steel Koice*, T-27/07, Rec., p. II-128; TPI, 6 novembre 2007, *Cemex UK Cement*, T-13/07, Rec., p. II-146; TPI, 23 septembre 2008, *Dyckerhoff Polska*, T-196/07, Rec., p. II-189; TPI, 23 septembre 2008, *Grupa OSarow*, T-197/07, Rec., p. II-190; TPI, 23 septembre 2008, *Cementownia Odra*, T-199/07, Rec., p. II-194; TPI, 23 septembre 2008, *Cemex Polska*, T-203/07, Rec., p. II-194; TPI, 27 octobre 2008, *Buzzi Unicem*, T-241/07, Rec., p. II-234; CJ, 19 juin 2008, *US Steel Košice*, C-6/08, Rec., p. I-96.

32. Arrêts *ARCO Chemie*, précité, points 94 et 96, *Palin Granit*, précité, point 46.

résidu n'a pas été entièrement transformé en matière première secondaire, il devra être considéré comme un déchet et ce, jusqu'à ce que sa valorisation soit achevée.

Au cas où cette thèse ne serait pas épousée, des déchets perdraient leur qualification au seul motif qu'ils auraient subi une certaine transformation en vue de permettre leur valorisation comme substance. Cela dit, la Cour de justice fait montre d'une prudence extrême. A ses yeux, même lorsqu'un déchet a fait l'objet d'une opération de valorisation complète qui a pour conséquence que la substance en question a acquis les mêmes propriétés et caractéristiques qu'une matière première, il reste néanmoins possible que cette substance puisse être considérée comme un déchet si, conformément à la définition de cette notion, son détenteur s'en défait ou a l'intention ou l'obligation de s'en débarrasser<sup>33</sup>. Cette hypothèse est, à notre avis, exceptionnelle dans la mesure où l'opération de valorisation complète aura précisément pour objet d'extraire des déchets valorisés des matières premières secondaires dont la valeur devrait être supérieure au prix du processus de valorisation. Ce n'est que dans l'hypothèse où il serait impossible de commercialiser ces matières premières secondaires (par exemple, en raison de l'effondrement des cours), que leurs détenteurs seraient susceptibles de s'en débarrasser soit pour les éliminer, soit pour les valoriser selon d'autres méthodes. Aussi les administrations doivent-elles régulièrement ferrailer avec les entreprises sur le point de savoir si telle substance a été complètement valorisée pour échapper aux fourches caudines du droit des déchets.

#### *4. Le nouveau régime de fin de statut du déchet appliqué aux débris métalliques*

Outre des réglementations pointilleuses à respecter et des taxes à acquitter, les opérateurs économiques estiment que la définition relativement large donnée en droit de l'Union au déchet n'épouse pas toutes les particularités de leurs activités économiques. À leur estime, lorsqu'ils sont utilisés de manière utile en remplaçant des matières premières, les résidus de production ne sont pas pour autant abandonnés. Aussi serait-il préférable, de limiter le champ d'application de la réglementation des déchets aux seules substances destinées à être éliminées et aux substances devant faire l'objet d'un traitement physico-chimique avant de pouvoir être valorisées. Le fait pour une substance de cesser d'être considéré juridiquement comme un déchet présente indéniablement des avantages pour son détenteur allant de la liberté de la faire circuler sans entraves, à l'absence de taxes environnementales et à la diminution des charges adminis-

33. Arrêts *Arco Chemie*, précité, points 94 et 96; *Palin Granit Oy*, précité, point 46.

tratives. En adoptant la nouvelle directive-cadre en 2008, le législateur a tenté de mieux ciseler le champ d'application de la directive<sup>34</sup>.

Ainsi, moyennant le respect d'une série de conditions, l'article 6 de la directive-cadre établit-il un dispositif permettant de déterminer de manière plus précise le moment à partir duquel certains déchets cessent de revêtir ce statut. N'étant plus un déchet, le résidu devient produit. Des critères spécifiques adoptés au niveau national ou au niveau de l'Union doivent préciser la portée de ces conditions pour certaines catégories de déchets (granulats, papier, verre, métal, textiles, et pneumatiques). Le statut de déchet imposé à un objet ou à une substance qui font l'objet d'un tel régime n'est donc que temporaire.

Les conditions à respecter sont les suivantes.

Tout d'abord, la fin de statut est tributaire d'une opération de recyclage ou de valorisation.

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

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

Fort générales, ces conditions doivent être précisées au moyen de règlements adoptés en vertu de la « *procédure de réglementation avec contrôle* », telle que requise en vertu de l'article 39 de la directive-cadre. L'adoption en date du 16 février 2011 du règlement « comitologie » n° 182/2011<sup>35</sup>, n'a pas eu pour effet d'écarter cette procédure particulière. Bien que ce règlement ait profondément modifié les mécanismes de comitologie existants, il n'en demeure pas moins que les effets de la procédure de réglementation avec contrôle « *sont maintenus aux fins des actes de base existants qui y font référence* »<sup>36</sup>, ce qui est précisément le cas de la directive 2008/98/CE.

Comme le confirme l'article 4, paragraphe 2, e), TFUE, la politique de l'environnement fait l'objet d'une compétence partagée. Il en résulte que tant que l'Union n'est pas intervenue, les États membres conservent leurs compétences dans le respect des obligations découlant du droit

34. A.-S. Renson et C. Verdure, « Déchets et sous-produits à l'aune de la directive 2008/98/CE », *R.M.U.E.*, 2009/4, p. 747.

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

36. Article 12, alinéa 2 et considérant n° 21 du règlement (UE) n° 182/2011.

primaire<sup>37</sup>. Dans ce prolongement, le paragraphe 4 de l'article 6 de la directive-cadre sur les déchets prévoit que si aucun critère n'est défini au niveau de l'Union, les États membres disposent de la possibilité de décider au cas par cas les conditions dans lesquelles certains déchets perdent ce statut. Dans l'hypothèse où les États membres adopteraient des critères spécifiques pour certains déchets, ils devront notifier leurs décisions à la Commission, conformément à la directive 98/34/CE en matière de normes techniques<sup>38</sup>.

Le règlement (UE) n° 333/2011 du Conseil du 31 mars 2011 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment certains types de débris métalliques cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>39</sup> est le premier règlement à mettre en œuvre l'article 6 de la directive. Étant donné que le comité de réglementation avec contrôle n'avait pas rendu son avis sur les mesures proposées par la Commission, le Conseil a en vertu de la décision « comitologie » adopté le règlement en question<sup>40</sup>. Le Parlement européen ne s'est pas opposé aux mesures proposées.

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

Dans la mesure où il existe une forte demande de réemploi notamment dans le secteur de la métallurgie, les déchets métalliques conviennent à ce régime. Si l'industrie métallurgique génère une fraction significative des déchets industriels (résidus de traitement des fumées, laitiers et scories), elle est également un acteur clef de la filière de valorisation. À titre d'exemple, le convertisseur de la filière intégrée nécessite un apport de 10 à 25 % de ferrailles pour la transformation de la fonte en acier. Les fours à arc électrique ont une charge qui peut se compo-

37. Que celle-ci résulte de la politique des transports, ou de la politique menée dans le domaine de l'environnement, cette compétence concurrente est conservée par les États membres tant que et dans la mesure où l'Union ne l'exerce pas. Si l'Union exerce cette compétence, comme elle l'avait fait en adoptant la directive 2005/35 du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, il n'y a pas nécessairement lieu d'en conclure à un transfert intégral des compétences des États membres à cette dernière. Cette directive se borne, en vertu de son article 1, paragraphe 2, à définir des normes minimales que les États membres peuvent rendre plus rigoureuses dans le respect du droit international. Cf. conclusions de l'avocat général Kokott sous CJ, 3 juin 2008, *Intertanko*, C-308/06, Rec., p. I-4057, point 42.

38. Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, JOCE L 204 du 21 juillet 1998, p. 37; tel que modifié par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE L 217 du 5 août 1998, p. 18.

39. JOUE L 94 du 8 avril 2011, p. 2.

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

ser de ferrailles à environ 95 %<sup>41</sup>. L'origine des ferrailles est relativement diversifiée : elles proviennent tant de l'industrie sidérurgique que des industries de transformation et de recyclage des déchets ferreux issus de la fabrication, des biens d'équipement et de consommation (boîtes de conserve, voitures, appareils électroménagers, etc.). Aussi, après les déchets minéraux et les déchets ménagers, les déchets métalliques constituent la troisième source la plus importante de déchets en France<sup>42</sup>. Qui plus est, la valorisation des résidus métalliques présente de nombreux avantages. Réutilisable à l'infini, l'acier ne perd pas pour autant ses qualités. En outre, la refonte de l'acier nécessite une quantité d'énergie plus faible que sa production à partir de minerai. Il n'en demeure pas moins que les volumes de ferrailles disponibles restent insuffisants pour répondre à la demande actuelle.

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

Avant de pouvoir être récupérés pour la production du métal, les débris doivent d'abord être collectés, stockés, triés et épurés. La question se pose, dès lors, de savoir à partir de quand et en fonction de quelle opération les débris tomberont sous le coup du régime de l'article 6 et, partant, ne relèveront plus de la réglementation applicable aux déchets. On observera qu'en vertu de la rubrique 3 des deux annexes du règlement, un prétraitement (tri à la source ou lors de la collecte, séparation, élimination préalable des substances toxiques) est exigée<sup>43</sup>. Tout traitement nécessaire pour préparer la ferraille à son utilisation finale dans les fonderies (découpage, broyage, nettoyage, dépollution,...) doit donc être achevé pour que le déchet métallique cesse d'être un déchet. Si ce n'est pas le cas, l'opération de prétraitement constitue une opération de valorisation de déchets.

41. Service public de Wallonie, « La métallurgie », *L'État de l'environnement wallon*, 2011.

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

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

En outre, en vertu des articles 5 et 6 du règlement, les producteurs ou les importateurs appliquent un « système de gestion de la qualité » et attestent la conformité de ces déchets avec les critères en joignant une attestation de conformité à chaque lot de déchets métalliques. En effet, les producteurs ou les importateurs doivent contrôler eux-mêmes le respect de ces normes techniques moyennant les prescriptions des annexes du règlement. Tous les trois ans, cet auto-contrôle doit faire l'objet d'une vérification par un organisme agréé<sup>44</sup>.

## *5. Le contrôle des mouvements transfrontaliers de débris métalliques*

Les débris d'aluminium, de fer et d'acier qui perdent leur statut de déchet conformément au règlement (UE) n° 333/2011 sont-ils encore soumis au règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets<sup>45</sup>?

On observera en effet que conformément à la décision OCDE C(2001)107/FINAL, les débris d'aluminium, de fer et d'acier sont repris sur la « liste verte » du règlement (CE) n° 1013/2006. Cette procédure s'applique aux déchets non dangereux destinés à être valorisés. Le régime juridique qui règle leurs transferts internationaux est plus favorable que le régime applicable aux déchets repris sur la « liste orange » (annexe IV) dans la mesure où leurs mouvements transfrontières ne sont pas soumis à une procédure de notification auprès des autorités compétentes.

Cela dit, ces déchets ne peuvent être transportés sans autorisation s'ils sont contaminés par d'autres matières dans une mesure qui aurait pour effet d'accroître les risques environnementaux<sup>46</sup>. Tout transport de déchets figurant à la liste verte doit être accompagné du document de mouvement approprié, figurant à l'annexe VII du règlement du CE concernant les transferts de déchets. En outre, les opérateurs économiques doivent pouvoir produire à la demande de l'autorité compétente le contrat organisant le transfert de l'exportateur à l'entreprise d'élimination.

Assurément ni la directive-cadre ni le règlement (UE) n° 333/2011 ne règlent la question de l'articulation du nouveau régime avec les régimes de droit international et de droit communautaire applicables aux mouvements transfrontaliers des résidus métalliques. Faut-il en déduire que le règlement (CE) n° 1013/2006 ne s'appliquera plus aux mouvements internes à l'Union européenne des résidus métalliques disqualifiés? Dans la mesure où la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination,

44. Article 6, paragraphe 5.

45. JOCE L 190, du 12 juillet 2006, p. 1.

46. Article 18, alinéa 1 du règlement (CE) n° 1013/2006.

accord mixte auquel l'Union européenne est partie, ne prévoit pas de régime aussi favorable, cette dernière demeurera toutefois d'application à l'égard des résidus métalliques importés dans l'Union européenne ou exportés vers des États tiers.

## *Conclusion*

Le régime mis en place par le règlement (UE) n° 333/2011 en vue de démontrer la conformité des déchets métalliques aux critères de fin de statut du déchet s'inscrit dans le droit fil des réglementations environnementales, lesquelles reposent sur une kyrielle de procédures de contrôle. Lorsque les résidus respectent ces critères, ils échappent au droit des déchets. L'originalité de ce régime tient au fait qu'il vise à stimuler le marché du recyclage des résidus métalliques et, partant, à remplacer progressivement des matières primaires par des matières secondaires.

Enfin, d'autres règlements ayant pour objet d'autres flux de déchets qui revêtent une importance particulière pour les marchés européens du recyclage (cuivre, papier, verre, compost) sont actuellement en préparation à la Commission européenne.