



Jean Monnet Working Paper Series

-

Environment and Internal Market

Vol. 2013/7

**La « fin du statut » de déchet ou l’apogée de l’approche
économique**

par

Christophe VERDURE

Docteur en droit

Avocat au barreau de Bruxelles et de Luxembourg*

Chargé de cours associé à l’Université du Luxembourg

Chargé d’enseignement à Paris XIII

Published on <http://www.desadeleer.eu>

© Nicolas de Sadeleer, 2012

desadeleer@fusl.ac.be

* La présente contribution est arrêtée au 27 août 2013. L’auteur peut être contacté à l’adresse christophe@verdure.eu.

Introduction

La gestion optimale des déchets constitue un objectif essentiel de nos sociétés contemporaines. Depuis de nombreuses années, leur production croît en effet de manière exponentielle, tandis que les ressources naturelles tendent à s'amenuiser. Conscient de cette situation, le législateur européen est intervenu très tôt dans ce secteur par le truchement de la Directive n° 75/442/CEE¹.

Bien qu'ayant œuvré notamment à l'intégration du principe du « pollueur-payeur » dans le secteur des déchets, cette directive présentait toujours, à l'occasion de sa coordination en 2006², diverses faiblesses qui furent mises en exergue par la Commission européenne à l'occasion de la « *Stratégie sur la prévention et le recyclage des déchets* » de 2005³ et qui constituèrent autant de raisons de revoir le cadre juridique existant.

C'est dans ce cadre que le législateur de l'UE a adopté la Directive 2008/98/CE⁴ qui a apporté son lot de nouveauté, telles la consécration de la notion de sous-produit et la généralisation de la responsabilité élargie des producteurs.

La philosophie qui a procédé à l'adoption de cette directive nous semble toutefois avoir évolué. Si la protection de l'environnement demeure évidemment un objectif essentiel de la Directive 2008/98/CE, les enjeux économiques ont en réalité été pris en considération à diverses reprises.

Ainsi, par exemple, les exclusions de la notion de déchet et la notion de sous-produit⁵ peuvent être envisagées sous un angle économique, comme des interventions du législateur de l'Union visant à éviter qu'un bien ne soit *a priori* qualifié de déchet et puisse demeurer dans un circuit économique, en tant que produit. La « *fin du statut* » de déchet vise, quant à elle, des déchets qui perdent ce statut *a posteriori*⁶. Dans quelles conditions toutefois, un déchet va-t-il être perdre cette qualification pour revêtir celle de produit ?

Cette question est d'autant plus importante que cette notion de « *fin du statut* » est importante notamment pour les opérateurs actifs dans le secteur du recyclage qui seront désormais également reconnus comme « *producteurs de matière* »⁷. L'enjeu économique est ainsi

¹ Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *J.O.*, 25 juillet 1975, L 194, p. 39. Pour un exposé détaillé de la cette Directive, voy. not. N. DE SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 229-290.

² Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, *J.O.*, 27 avril 2006, L 114, p. 9.

³ Communication de la Commission, *Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets*, COM(2005) 666 final, 21 décembre 2005.

⁴ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, *J.O.*, 22 novembre 2008, L 312, p. 3. À cet égard, voy. H. A. NASH, « The revised Directive on Waste: resolving legislative tensions in waste management ? », *Journal of Environmental Law*, 2009/1, pp. 139-149.

⁵ Voy. A.-S. RENSON & C. VERDURE, « Déchets et sous-produits à l'aune de la Directive 2008/98/CE », *R.D.U.E.*, 2009/4, p. 733.

⁶ Article 6 de la Directive 2008/98/CE.

⁷ ActuEnvironnement, « Vers la sortie du statut de déchet pour quelques produits et substances », disponible sur

particulièrement prononcé. Le règlement établissant les critères de fin de statut des déchets de cuivre⁸ illustre cet enjeu, en relevant que plusieurs rapports du Centre commun de recherche de la Commission européenne « ont démontré qu'il existe une demande et un marché pour les débris de cuivre pouvant être utilisés comme matière première dans la production de métaux non ferreux »⁹. Une conclusion similaire a également présidé à l'adoption des critères de fin de statut relatifs notamment au papier valorisé (« le papier valorisé peut être utilisé comme matière première dans les papeteries »¹⁰).

Si la consécration d'une approche économique dans la notion de « fin de statut » de déchets apparaît indubitable, que recouvre-t-elle réellement ? Tel est l'objet de la présente contribution.

Aussi, en premier lieu, il s'agira d'examiner les conditions de la fin de statut, instituées par le législateur. Dans un deuxième lieu, ce sont les flux spécifiques dont la fin de statut a été réglementée qui seront exposés. Enfin, en troisième lieu, la marge de manœuvre des Etats membres pour établir des critères de « fin de statut » sera appréciée.

I. Les conditions générales de la « fin de statut »

Le législateur européen a ainsi dégagé une série de conditions permettant de déterminer le moment à partir duquel certains déchets cessent d'être des déchets, tout en assurant un niveau élevé de protection de l'environnement et un avantage sur le plan environnemental et économique. Cette nouvelle approche (car elle disqualifie un déchet en tant que tel), fondée sur le cycle de vie¹¹, part du postulat que tous les produits et services ont une incidence sur l'environnement, durant leur production, leur usage ou leur élimination¹².

La perte de statut de déchet emporte ainsi l'application cumulative de quatre conditions :

- (i) la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
- (ii) il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
- (iii) la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ; et
- (iv) l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine. Cette dernière condition s'inscrit dans le prolongement de l'approche, fondée sur le cycle de vie. C'est en effet l'innocuité des déchets sur l'environnement qui est considérée comme l'une des conditions à remplir pour que le déchet puisse bénéficier d'une disqualification de son statut.

<http://www.actu-environnement.com> ; consulté pour la dernière fois le 11 avril 2012.

⁸ Règlement (UE) n°715/2013 de la Commission du 25 juillet 2013 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment les débris de cuivre cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, *J.O.*, 26 juillet 2013, L 201, p. 14.

⁹ Considérant n°2 du Règlement (UE) n°715/2013.

¹⁰ Considérant n°2 de la proposition de règlement du Conseil définissant les critères déterminant à quel moment le papier valorisé cesse d'être un déchet, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, COM(2013) 502 final, 9 juillet 2013.

¹¹ La notion de « cycle de vie » est utilisée dans divers domaines. Voy. par exemple, s'agissant des nanomatériaux, A. LANGLAIS, « L'analyse du cycle de vie des nanomatériaux » in S. LACOUR (dir.), *La régulation des nanotechnologies*, coll. Droit des technologies, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 225.

¹² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Politique intégrée des produits*, 18 juin 2003, COM(2003) 302 final, pp. 2-3.

Par ailleurs, le statut de fin de vie vise exclusivement les déchets qui font l'objet d'une opération de recyclage ou de valorisation. Le considérant n° 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 ».

Cette condition relative à la fin de statut de déchet va permettre de stimuler les marchés du recyclage et des opérations de valorisation. En effet, le recours à ces mécanismes ne sera plus uniquement synonyme de gestion environnementale des déchets, mais disposera également d'un intérêt économique important, en ce qu'il permettra de remettre sur le marché des « produits ».

Ces conditions s'avèrent toutefois fort générales et doivent par conséquent être précisées. La Directive 2008/98/CE n'en dispose pas moins en énonçant que les déchets perdent cette qualité, dès lors que, outre l'opération de recyclage ou de valorisation, ils répondent aux « critères spécifiques à définir dans le respect des conditions »¹³ précitées.

Ces critères doivent s'avérer très précis et comprennent des « valeurs limites pour les polluants, si nécessaire, et tiennent compte de tout effet environnemental préjudiciable éventuel de la substance ou de l'objet »¹⁴.

La Directive 2008/98/CE précise en outre que, s'agissant de certaines catégories de déchets, des critères spécifiques de « fin de statut » devraient être établis. C'est notamment le cas pour les granulats, le papier, le verre, le métal, les pneumatiques et les textiles¹⁵. Le choix de ces catégories de déchets pour pouvoir bénéficier des critères de fin de statut n'est pas anodin. Elles représentent en effet une partie non négligeable des déchets collectés et leurs perspectives en termes de recyclage sont très élevées, ce qui signifie la possibilité de les réinsérer dans un circuit économique.

Il convient de relever que l'adoption de critères spécifiques s'agissant de ces déchets particuliers n'est pas une obligation, mais est simplement suggérée eu égard à leur importance tant sur le plan environnemental qu'économique. La définition de critères spécifiques pour déterminer le moment où les débris métalliques perdent le statut de déchet est en effet selon les termes du règlement « favorable aux marchés du recyclage de ces débris »¹⁶. Aussi, d'une part, la protection de l'environnement est assurée, car seuls les déchets faisant l'objet d'une opération de valorisation sont concernés, tandis que, d'autre part, les enjeux économiques sont respectés, car les déchets éligibles pour les critères de fin de vie sont ceux pour lesquels un marché important existe.

L'adoption de tels critères se réalise, selon la Directive 2008/98/CE, en vertu de la « procédure de réglementation avec contrôle », telle que prévue par son article 39. En d'autres termes, il convient de recourir à une procédure de comitologie¹⁷.

¹³ Article 6, §1, al. 1 de la Directive 2008/98/CE.

¹⁴ Article 6, §1, al. 2 de la Directive 2008/98/CE.

¹⁵ Article 6, §2, de la Directive 2008/98/CE.

¹⁶ Considérant n°1 du Règlement (UE) n°333/2011.

¹⁷ Article 6, §2, de la Directive 2008/98/CE. Voy. S. LEUBUSCHER, « Parallel Decision - Making : the Use of Committees in the Area of EC Waste Management Law », *R.A.E.*, 1993/3-4, p. 407. Il a également été recouru à la procédure de l'article 39 de la Directive 2008/98/CE afin de préciser les critères spécifiques applicables au stockage du mercure métallique considéré comme déchet, tels que contenus au sein de la Directive 2011/97/UE du 5 décembre 2011, *op. cit.*). Notons toutefois que, si aucun critère n'est défini au niveau de l'Union en

Il résulte de l'application de la procédure de comitologie que la Directive 2008/98/CE nécessite des mesures d'exécution et ne peut pas en soi déterminer quelles catégories de déchets perdent ce statut¹⁸.

II. L'encadrement des flux de déchets spécifiques

A. Les débris métalliques

Ainsi qu'il a été exposé ci-avant, l'adoption de critères de fin de statut pour les déchets incombe en principe à la Commission, à la suite d'une procédure de comitologie. Or, s'agissant de l'adoption du Règlement (UE) n°333/2011 relatif aux débris métalliques¹⁹, le projet initialement proposé par la Commission n'avait pas reçu d'avis favorable en comité (voy. *supra*). Le Conseil a alors repris l'initiative²⁰ et mené la procédure à son terme, afin que ledit règlement puisse être adopté.

Le choix des débris métalliques, comme première catégorie à bénéficier de critères spécifiques de fin de statut, peut se comprendre aisément. Il ressort en effet de récentes statistiques publiées par le commissariat général au développement durable (France) que les débris métalliques constituent la troisième source la plus importante de déchets, après les déchets minéraux et les déchets ménagers²¹. Ce sont ainsi près de 14 millions de tonnes de débris métalliques qui ont été produits en France en 2008.

Ensuite, les métaux collectés peuvent aisément être extraits dans les centres de tri, grâce à des aimants et des courants de Foucault, rendant leur gestion relativement aisée. En outre, l'aluminium, par exemple, ne requiert aucun traitement avant sa refonte en nouveaux articles en aluminium²².

application de cette procédure de comitologie, les Etats membres « *peuvent décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable. Ils notifient de telles décisions à la Commission conformément à la 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 réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, lorsque celle-ci l'exige* » (Article 6, §4, de la Directive 2008/98/CE). La prise en considération de la jurisprudence applicable vise la jurisprudence relative aux déchets qui doit être « *prépondérante, étant donné que, dans le cas contraire, le droit des déchets ne serait pas appliqué d'une manière homogène* » (Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT, présentées le 13 décembre 2012, sous C.J.U.E., 7 mars 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, non encore publié au *Rec.*, pt. 75). Il en résulte qu'il conviendra de déterminer, dans ce cadre, la fin de statut d'un déchet en se référant principalement à la jurisprudence relative à la notion de déchet et à la notion de valorisation (qui sont repris dans les conditions de la fin de statut, voy. *supra*).

¹⁸ Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT, présentées le 13 décembre 2012, sous C.J.U.E., 7 mars 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, *op. cit.*, pt. 69.

¹⁹ Pour un premier examen de ce règlement, voy. C. VERDURE, « La 'fin de vie' des déchets : première application en faveur des déchets métalliques », *Environnement et Développement Durable*, novembre 2011, p. 21 ; N. DE SADELEER, « Les débris métalliques destinés à la production de métal : la délicate ligne de démarcation entre déchets et produits », *R.D.U.E.*, 2011/2, p. 209.

²⁰ Voy. la proposition de règlement du Conseil 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, COM(2010) 576 final, 22 octobre 2010.

²¹ Commissariat général au développement durable, « Chiffres et statistiques », n°179, décembre 2010, p. 2, disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

²² ACR+, *Déchets municipaux en Europe*, coll. Environnement, Paris, Victoires Éditions, 2009, p. 177.

Par ailleurs, le Règlement (UE) n°333/2011 va faciliter la détermination de la fin de statut des débris métalliques, laquelle avait déjà été examinée par la Cour de justice dans un arrêt du 22 décembre 2008²³. L'adoption de ce règlement procède en outre « *d'une demande et d'un marché pour les débris métalliques de fer, d'acier et d'aluminium destinés à la production de métal dans les aciéries, les fonderies et les raffineries d'aluminium* »²⁴.

Ces deux dernières constatations confortent l'importance économique des déchets métalliques et, partant, les potentialités en termes mercantiles, dès lors qu'ils peuvent perdre le statut de déchet. Le Règlement (UE) n°333/2011 établit, à cet égard, les critères permettant de déterminer le moment où les débris métalliques cessent d'être des déchets, afin de favoriser le marché relatif à ces déchets.

Ces critères garantissent qu'au terme d'une opération de valorisation, les débris satisfaisant aux impératifs techniques du secteur de la métallurgie, sont conformes à la législation en vigueur et aux normes applicables aux produits, et qu'ils ne présentent aucun risque pour l'environnement²⁵. Cette dernière condition est importante, dès lors que la protection de l'environnement doit primer avant que l'aspect économique (fin du statut) ne puisse être pris en considération.

L'appellation « *débris métalliques* » recouvre en réalité deux catégories spécifiques, à savoir les débris qui se composent principalement de fer et d'acier d'une part, et les débris qui se composent principalement d'aluminium ou d'alliage d'aluminium d'autre part²⁶. Les deux catégories de débris visées par le Règlement (UE) n°333/2011 reçoivent chacune des critères propres déterminant la perte du statut de déchet. Toutefois, un parallèle peut être établi entre les deux séries de critères. Toutes deux comprennent quatre conditions qui sont cumulatives et dont le libellé est similaire.

Ainsi, la perte du statut de déchets métalliques suppose la réunion des conditions suivantes²⁷ :

- a) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation satisfont aux critères établis en annexe ;
- b) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation ont été traités conformément aux critères établis en annexe ;
- c) les débris de fer et d'acier issus de l'opération de valorisation satisfont aux critères établis en annexe ;
- d) le producteur satisfait aux exigences établies aux articles 5 et 6 (voy. *infra*).

Plus précisément, les trois premières conditions sont détaillées au sein de l'Annexe I, s'agissant des débris de fer et d'acier, et au sein de l'Annexe II, s'agissant des débris

²³ C.J.C.E., 22 décembre 2008, *Commission c. Italie*, C-283/07, non publié au *Rec.* ; Sur cet arrêt, voy. not. C. VERDURE, « Les débris ferreux et non ferreux destinés à des activités sidérurgiques et métallurgiques constituent-ils des déchets ? », note sous C.J.C.E., 22 décembre 2008, *Commission c. Italie*, C-283/07, *Revue Environnement*, 2009/3, p. 27.

²⁴ Considérant n°2 du Règlement (UE) n°333/2011.

²⁵ Considérant n°3 du Règlement (UE) n°333/2011.

²⁶ Article 2, a) et b) du Règlement (UE) n°333/2011.

²⁷ Article 3 du Règlement (UE) n°333/2011.

d'aluminium. La quatrième condition, quant à elle, prévoit que la perte du statut de déchet nécessite, du producteur, qu'il satisfasse aux exigences établies aux articles 5 et 6 du Règlement (UE) n°333/2011, tant pour les déchets de fer et d'acier que ceux d'aluminium.

Que recouvrent ces deux dispositions ?

L'article 5 concerne la délivrance d'une attestation de conformité aux critères de fin de statut, le cas échéant sous forme électronique²⁸, par le producteur ou l'importateur, pour chaque expédition de débris métalliques²⁹. Ces opérateurs doivent ensuite la transmettre au détenteur suivant, tout en conservant une copie durant 1 an après sa délivrance³⁰. Cette exigence pourrait permettre d'élaborer un système de traçabilité des déchets métalliques, mais le Règlement (UE) n°333/2011 ne va toutefois pas aussi loin.

L'attestation précitée comprend notamment, outre les coordonnées du producteur ou de l'importateur, le nom ou la catégorie des déchets, le poids de l'expédition exprimé en tonnes, la mention de l'existence d'un certificat de contrôle de radioactivité, le respect des critères, ainsi que l'application d'un système de gestion de la qualité³¹.

Ce système est précisément établi par l'article 6 précité et vise à démontrer la conformité aux critères de fin de statut³². Il comprend un ensemble de procédures relatives notamment au contrôle d'admission des débris entrant dans l'opération de valorisation, au contrôle des procédés et techniques de traitement, au contrôle de la qualité des débris issus de l'opération de valorisation (avec notamment un échantillonnage et une analyse), à l'efficacité du contrôle de radiation, au retour d'information des clients s'agissant de la qualité des débris métalliques, à l'enregistrement des résultats des contrôles précités, à l'examen et à l'amélioration du système de gestion de qualité, et à la formation du personnel³³. Ce système de gestion de la qualité est lui-même soumis à vérification triennale, par un organisme d'évaluation³⁴.

Enfin, l'importateur requiert de ses fournisseurs qu'ils appliquent un système de gestion de la qualité qui soit conforme à ce que prévoit le Règlement (UE) n°333/2011 et que ce système ait été vérifié par un vérificateur externe indépendant³⁵. Ce règlement ne précise toutefois pas les conséquences liées à cette obligation mise à charge de l'importateur. Sous l'angle de la responsabilité, une telle obligation pourrait, le cas échéant, mener à ce que l'importateur puisse être considéré comme responsable *in solidum*³⁶ du producteur, en cas de non-respect.

La question reste ouverte et pourrait éventuellement se heurter à des régimes spécifiques, tels que celui de la responsabilité du fait des produits défectueux³⁷, qui régit les relations entre

²⁸ Article 5, §3, du Règlement (UE) n°333/2011.

²⁹ Article 5, §1, du Règlement (UE) n°333/2011.

³⁰ Article 5, §2, du Règlement (UE) n°333/2011.

³¹ Annexe III du Règlement (UE) n°333/2011.

³² Article 6, §1, du Règlement (UE) n°333/2011.

³³ Article 6, §2, sous a) à h) du Règlement (UE) n°333/2011.

³⁴ Article 6, §5, du Règlement (UE) n°333/2011.

³⁵ Article 6, §6, du Règlement (UE) n°333/2011.

³⁶ Voy. not. J. PERILLEUX, « L'obligation *in solidum* entre passé et avenir », *Liber Amicorum Jean-Pierre DE BANDT*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 513.

³⁷ Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, *J.O.*, 7 août 1985, L 210, p. 29, modifiée par la Directive 1999/34/CEE du Parlement européen et du

importateur et producteur³⁸.

Compte tenu de l'objectif à long terme consistant à « *faire de l'Europe une société du recyclage* »³⁹, il est essentiel d'inciter les entreprises à participer au mieux aux obligations qui en découlent. L'un des mécanismes est de mieux encadrer la possibilité de disqualifier certains déchets en produits et ainsi leur permettre d'être remis sur le marché, ce qui au final illustre l'importance économique de la fin de statut du déchet.

B. Le calcin de verre

Le calcin de verre constitue la deuxième catégorie de déchets à bénéficier de critères déterminant le moment à partir duquel il cesse d'être un déchet. Tout d'abord, par calcin de verre, il convient d'entendre le calcin issu de la valorisation des déchets de verre, étant entendu que le calcin est en réalité un débris de verre.

L'intérêt de pouvoir disqualifier le calcin de déchet est qu'il peut être utilisé comme matière vitrifiable, notamment pour les émaux. Cette importance économique est d'ailleurs soulignée par le deuxième considérant du Règlement (UE) n°1179/2012, qui dispose qu'« *il existe une demande et un marché pour le calcin de verre pouvant être utilisé comme matière première dans l'industrie du verre* ».

Pour cesser d'être un déchet, le calcin de verre doit remplir les conditions suivantes⁴⁰, dont le libellé est calqué sur celles applicables aux débris métalliques (voy. *supra*) :

- a) le calcin de verre issu de l'opération de valorisation satisfait aux critères établis dans la section 1 de l'annexe I ;
- b) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation satisfont aux critères établis dans la section 2 de l'annexe I ;
- c) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation ont été traités conformément aux critères établis dans la section 3 de l'annexe I ;
- d) le producteur satisfait aux exigences établies aux articles 4 et 5 ;
- e) le calcin de verre est destiné à la fabrication de substances ou d'objets en verre par refusion.

Les articles 4 et 5 du règlement (UE) n°715/2013 concernent, à l'instar des dispositions similaires pour les débris métalliques, l'attestation de conformité et le système de gestion.

Conseil du 10 mai 1999, *J.O.*, 4 juin 1999, L 141, p. 20.

³⁸ Article 3, §1, de la Directive 85/374/CEE. Par ailleurs, la directive prévoit certaines hypothèses limitatives dans lesquelles un fournisseur peut également être tenu responsable (C.J.C.E., 10 janvier 2006, *Skov et Bilka*, C-402/03, *Rec.*, 2006, p. I-199, pt. 45).

³⁹ IP/11388, 31 mars 2011.

⁴⁰ Article 3 du Règlement (UE) n°1179/2012.

C. Les débris de cuivre

Les débris de cuivre, à savoir les débris métalliques composés principalement de cuivre et d'alliages de cuivre⁴¹, constituent le troisième flux de déchets pour lequel la Commission adopte des critères spécifiques de fin de statut, et ce alors même que le cuivre ne figurait pas parmi les priorités énumérées au sein de la Directive 2008/98/CE⁴². Toutefois, cet encadrement de la fin de statut des déchets de cuivre se comprend au regard de leur importance.

Le cuivre constitue en effet une « matière première » essentielle au fonctionnement durable de nos sociétés modernes et s'avère indispensable au bon fonctionnement de l'économie de l'UE⁴³.

Le règlement (UE) n°715/2013, faisant suite à la proposition de règlement déposée par le Conseil le 7 janvier 2013⁴⁴, établit les conditions cumulatives vertu desquelles les débris de cuivre cessent d'être des déchets. Ces conditions, qui ont également un libellé similaire à celles établies pour les débris métalliques et le calcin de verre, sont les suivantes⁴⁵ :

- a) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation satisfont aux critères établis en annexe ;
- b) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation ont été traités conformément aux critères établis en annexe ;
- c) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation satisfont aux critères établis en annexe ;
- d) le producteur satisfait aux exigences établies aux articles 4 et 5 du règlement.

Les articles 4 et 5 du règlement (UE) n°715/2013 concernent, à l'instar des dispositions similaires pour les débris métalliques et du calcin de verre, l'attestation de conformité et le système de gestion.

D. Le papier valorisé

Contrairement au cuivre, mais à l'instar des débris métalliques, le papier est visé expressément par la directive 2008/98/CE, pour l'adoption de critères spécifiques de fin de vie. Le législateur de l'UE s'y est employé, par le truchement d'une proposition de règlement déposé le 9 juillet 2013.

⁴¹ Article 2, sous 1) du Règlement (UE) n°715/2013.

⁴² Voy. l'article 6, §2, de la Directive 2008/98/CE.

⁴³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Initiative « matières premières » : répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe, COM(2008) 699 final, 4 novembre 2008. Voy. également à cet égard le Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'initiative « Matières premières », COM(2013) 442 final, 24 juin 2013.

⁴⁴ Proposition de règlement du Conseil établissant les critères permettant de déterminer à quel moment les débris de cuivre cessent d'être des déchets au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, COM(2012) 787 final, 7 janvier 2013.

⁴⁵ Article 3 du Règlement (UE) n°715/2013.

À l'instar des trois autres flux bénéficiant de critères formalisés pour déterminer à quel moment ils cessent d'être des déchets, les enjeux environnemental et économique se recourent fortement pour le papier. Ainsi, le deuxième considérant de la proposition de règlement expose en effet qu'il existe une demande et un marché pour le papier valorisé, lequel peut être utilisé comme matière première dans les papeteries. Toutefois, il convient que le papier valorisé et réinséré ainsi dans un circuit économique soit exempt de propriétés dangereuses et, partant, n'entraîne pas d'effets nocifs pour l'environnement ou la santé humaine⁴⁶.

La proposition de règlement établit, à l'instar des débris métalliques et du cuivre, les conditions cumulatives en vertu desquelles les débris de cuivre cessent d'être des déchets. Ces conditions ont un libellé similaire à celles établies pour les débris métalliques, le calcin de verre et le cuivre⁴⁷ :

- a) le papier issu de l'opération de valorisation satisfait aux critères établis dans la section 1 de l'annexe I ;
- b) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation satisfont aux critères établis dans la section 2 de l'annexe I ;
- c) les déchets utilisés en tant qu'intrants dans l'opération de valorisation ont été traités conformément aux critères établis dans la section 3 de l'annexe I ; le producteur ou l'importateur satisfait aux exigences établies aux articles 4 et 5 ;
- d) le papier valorisé est utilisé comme fibre de papier pour la fabrication de papier. En outre, les matériaux autres que le papier présents dans les expéditions de papier composé de matériaux multiples sont destinés à des opérations de valorisation.

Les articles 4 et 5 de la proposition de règlement concernent également, à l'instar des dispositions similaires pour les débris métalliques, le calcin de verre et les débris de cuivre, l'attestation de conformité et le système de gestion.

E. Les déchets dangereux

En dehors des critères qui seraient établis spécifiquement pour certaines catégories de déchets, les conditions de fin de statut peuvent être examinées au cas par cas pour chaque déchet. Si l'application cumulative des conditions résulte d'une application classique des notions, notamment, de déchet et de valorisation, une question particulière concerne les déchets dangereux. En effet, dans certaines circonstances, le processus de valorisation ne permettrait pas à un déchet dangereux de perdre le statut de déchet, en ce qu'il demeurerait contaminé et, partant, ne perdrait pas les propriétés intrinsèques ayant justifié sa qualification en déchet dangereux.

Cette problématique illustre la confrontation des enjeux environnementaux – la substance demeure un déchet dangereux si elle ne perd pas les propriétés intrinsèques ayant mené à une telle qualification – et des enjeux économiques – la fin de statut d'un déchet dangereux peut

⁴⁶ Considérant n°3 de la Proposition de règlement du Conseil définissant les critères déterminant à quel moment le papier valorisé cesse d'être un déchet, *op. cit.*

⁴⁷ Article 3 de la Proposition de règlement du Conseil définissant les critères déterminant à quel moment le papier valorisé cesse d'être un déchet, *op. cit.*

permettre de le réinsérer dans un circuit économique (voy. *supra*) –.

Dès lors que la Directive 2008/98/CE ne précise pas à quelles conditions un déchet dangereux peut être utilisé ou quand il perd le statut de déchet, il peut être opportun de se référer notamment, ainsi que le considérant n°14 le sous-entend, au règlement REACH⁴⁸.

À cet égard, il convient tout d'abord d'examiner l'articulation entre la Directive 2008/98/CE et le Règlement (CE) n°1907/2006. Il ressort de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n°1907/2006 que les déchets ne constituent pas une substance, une préparation ou un article au sens de son article 3⁴⁹. Les déchets n'entrent donc pas dans le champ d'application du règlement REACH.

Toutefois, ce libellé ne signifie pas que les déchets ne doivent pas être pris en considération dans le cadre du règlement⁵⁰. En effet, en premier lieu, l'article 3 du Règlement (CE) n°1907/2006 définit le « *scénario d'exposition* » comme « *l'ensemble des conditions, y compris les conditions de fonctionnement et les mesures de gestion des risques, décrivant la manière dont la substance est fabriquée ou utilisée pendant son cycle de vie et la manière dont le fabricant ou l'importateur contrôle ou recommande aux utilisateurs en aval de contrôler l'exposition de l'être humain et de l'environnement. Ces scénarios d'exposition peuvent aussi couvrir un processus spécifique ou, le cas échéant, plusieurs processus ou utilisations* ».

Le point 5.2.2 de l'annexe I vient préciser ce qu'il faut entendre par cycle de vie. Il indique à cet égard que « *[l]es étapes du cycle de vie découlant de la fabrication de la substance couvrent, le cas échéant, l'étape de gestion des déchets* ». Ainsi, il en résulte que la gestion des déchets intervient dans l'évaluation, par les producteurs, de la sécurité chimique de leur substance⁵¹.

En second lieu, dès lors qu'un déchet perd le statut de déchet, il redevient un produit. Par conséquent, il peut entrer, le cas échéant, dans le champ d'application du Règlement (CE) n°1907/2006.

Il est donc essentiel que les producteurs soient conscients de l'éventuelle nécessité d'enregistrer la substance. À cet égard, dès lors qu'un produit est issu d'un processus de recyclage, c'est-à-dire d'une opération de valorisation par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins⁵², il

⁴⁸ Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT, présentées le 13 décembre 2012, sous C.J.U.E., 7 mars 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, *op. cit.*, pt. 91.

⁴⁹ L'article 3 du règlement REACH définit, en ses points 1 à 3, la substance (« *un élément chimique et ses composés à l'état naturel ou obtenus par un processus de fabrication, y compris tout additif nécessaire pour en préserver la stabilité et toute impureté résultant du processus mis en œuvre, mais à l'exclusion de tout solvant qui peut être séparé sans affecter la stabilité de la substance ou modifier sa composition* »), le mélange (« *un mélange ou une solution composés de deux substances ou plus* ») et l'article (« *un objet auquel sont donnés, au cours du processus de fabrication, une forme, une surface ou un dessin particuliers qui sont plus déterminants pour sa fonction que sa composition chimique* »).

⁵⁰ R. FORBES, « The long arm of REACH: How to navigate through the compliance process », *European Energy and Environmental Law Review*, 2009, p. 36 ; Commission européenne, « Follow-up to 5th Meeting of the Competent Authorities for the implementation of Regulation (EC) 1907/2006 (REACH) », CA/24/2008 rev. 2, 29 octobre 2008, p. 3 ; A.-S. RENSON & C. VERDURE, « Déchets et sous-produits à l'aune de la Directive 2008/98/CE », *op. cit.*, p. 749.

⁵¹ Point 5.1.1 de l'Annexe I du Règlement (CE) n° 1907/2006.

⁵² Art. 3, 17) de la Directive 2008/98/CE.

pourrait *a priori* bénéficier des enregistrements préalables des substances, préparation ou article au sens du règlement REACH, qui le composaient avant qu'il ne devienne un déchet. En troisième et dernier lieu, le Règlement (CE) n°1907/2006 prévoit certaines exemptions à l'enregistrement⁵³, dont notamment le compost, qui peut être obtenu à la suite du traitement des biodéchets.

Eu égard aux liens intrinsèques entre la Directive 2008/98/CE et le Règlement (CE) n°1907/2006, tels qu'exposés ci-avant, la fin de statut des déchets dangereux se pose avec beaucoup d'acuité, surtout si le processus de valorisation ne permet pas au déchet de perdre ses propriétés dangereuses. Dans une telle hypothèse, pour certaines substances, il peut être fait référence au Règlement (CE) n°1907/2006, dès lors que celui-ci en réglerait l'utilisation. Madame l'Avocat général Kokott estimait par conséquent qu'un déchet dangereux peut perdre le statut de déchet, quand bien même il demeurerait contaminé, si l'utilisation qui en est faite est autorisée expressément par le règlement (CE) n°1907/2006⁵⁴. Une telle conclusion découlerait notamment de la finalité comparable entre ce règlement et la Directive 2008/98/CE⁵⁵.

Une telle conclusion doit être approuvée, mais en lui substituant d'autres motifs. En effet, Madame l'Avocat général insiste sur le niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement que le règlement (CE) n°1907/2006 vise à atteindre, ce qui correspondrait *prima facie* à l'objectif de la Directive 2008/98/CE. Or, dans le cadre de la fin de statut du déchet, l'objectif est avant tout économique, ainsi que nous l'avons exposé précédemment. Néanmoins, cette finalité se retrouve au sein du règlement (CE) n°1907/2006 qui vise également à assurer « *la libre circulation des substances dans le marché intérieur tout en améliorant la compétitivité et l'innovation* »⁵⁶. Ainsi, parmi les objectifs poursuivis par le règlement REACH, l'aspect économique s'avère également essentiel.

C'est à notre estime cette finalité économique qui peut être rapprochée de la Directive 2008/98/CE, en ce qui concerne la notion de fin de statut, et qui peut mener à ce que les critères d'utilisation d'une substance dangereuse édictés par le règlement REACH puissent s'appliquer aux déchets dangereux pour leur permettre de perdre ce statut⁵⁷.

⁵³ Annexes IV et V du Règlement (CE) n°1907/2006.

⁵⁴ Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT, présentées le 13 décembre 2012, sous C.J.U.E., 7 mars 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, *op. cit.*, pt. 97.

⁵⁵ Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT, présentées le 13 décembre 2012, sous C.J.U.E., 7 mars 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, *op. cit.*, pt. 92.

⁵⁶ Article 1, §1, du Règlement (CE) n°1907/2006.

⁵⁷ La Cour de justice relevait, à cet égard, que « *la gestion des déchets doit se faire avec un objectif comparable, conformément à l'article 13 de la directive 2008/98, sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement. Dans ces conditions, rien ne fait obstacle à ce que, pour l'appréciation de cette exigence, il soit tenu compte du fait qu'un déchet dangereux cesse d'être un déchet, parce que sa valorisation se fait sous la forme d'une utilisation autorisée au titre de l'annexe XVII du règlement REACH et que son détenteur n'a dès lors plus l'obligation de s'en débarrasser au sens de l'article 3, point 1, de cette directive* » (C.J.U.E., 7 mars 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, *op. cit.*, pt. 63). Sur cet arrêt, voy. not. C. VERDURE & C. ZAKINE, « La mise en œuvre du règlement REACH : examen des principaux développements intervenus », *J.D.E.*, 2013, p. 180 ; F. LE BOT, « Les déchets dangereux peuvent perdre leur statut de déchet. À propos de l'articulation entre la directive Déchets et le règlement REACH », *R.A.E.*, 2013/1, p. 161.

III. La « fin de statut » : des critères nationaux ?

Si aucun critère n'est défini au niveau de l'Union européenne pour des flux de déchets déterminés, la Directive 2008/98/CE précise que les Etats membres disposent de la possibilité de décider au cas par cas les conditions dans lesquelles certains déchets perdent ce statut.

Cette possibilité illustre d'une manière très particulière l'importance du principe de subsidiarité⁵⁸ dans le partage des compétences entre l'Union et les Etats membres. Précisons toutefois à cet égard que ce principe de subsidiarité ne permet pas de définir les compétences, mais uniquement les conditions de leur exercice⁵⁹.

Dès lors que le domaine environnemental s'avère être une compétence partagée en droit de l'Union, les Etats membres disposent de la possibilité d'adopter des règles nationales dans le secteur des déchets, tant que le législateur européen n'est pas intervenu, ce qui est précisément l'hypothèse envisagée en l'espèce.

Toutefois, si les Etats membres adoptent 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 techniques⁶⁰.

Le recours à cette Directive 98/34/CE se comprend dès lors que la réglementation relative à la sécurité générale des produits⁶¹, qui doit être respectée par la substance ou l'objet (voy. *supra*, la 3^{ème} condition de la fin de statut, prévue par la Directive 2008/98/CE), y fait explicitement référence.

Une question demeure en suspens : si les Etats membres disposent de cette possibilité d'adopter des mesures relatives à des flux spécifiques de déchets, quelle est leur réelle marge de manœuvre au regard des divers règlements déjà adoptés (voy. *supra*) ? Doivent-ils suivre s'inscrire dans le prolongement des règles déjà adoptées par l'UE ou peuvent-ils s'en écarter et adopter des mesures plus strictes ?

Prima facie, il semble que les critères nationaux de fin de statut devraient a priori correspondre à ceux établis au niveau de l'Union pour des flux spécifiques de déchets. Toutefois, premièrement, une similitude entre les différents critères de fin de statut n'est

⁵⁸ Voy. les contributions de l'ouvrage collectif, F. DELPEREE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, coll. Bibliothèque de la faculté de droit de l'UCL, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 22.

⁵⁹ J.-P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2004, p. 151, n°215.

⁶⁰ 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, *J.O.*, 21 juillet 1998, L 204, 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, *J.O.*, 5 août 1998, L 217, p. 18. Sur le sujet, voy. N. BOUCQUEY-NORGAARD, « La normalisation européenne au service de la consommation durable. Etat des lieux des textes et de leur application », *R.E.D.C.*, 2002/4, p. 251 ; J.-L. LAFFINEUR, M. GRUNCHARD & C. LEROY, « Les possibilités de recours contre une norme technique dans l'Union européenne », *R.E.D.C.*, 2009/4, p. 813.

⁶¹ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, *J.O.*, 15 janvier 2002, L 11, p. 4. Notons toutefois la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final, 13 février 2013.

nullement prévue par la directive 2008/98/CE, deuxièmement, le domaine environnemental étant une compétence partagée, les Etats membres peuvent adopter des mesures plus strictes. Aussi, nonobstant la question de l'opportunité, les Etats membres pourraient s'écarter des critères de fin de statut adoptés par l'UE pour des flux de déchets spécifiques. Le feront-ils toutefois ? rien n'est moins sûr...

Conclusion

L'instauration de la « fin de statut » de déchets a été réalisée par la Directive-cadre 2008/98/CE sur les déchets. Elle vise notamment à stimuler les marchés du recyclage et, partant, d'obvier à l'appauvrissement des ressources naturelles.

Compte tenu de l'objectif à long terme consistant à « *faire de l'Europe une société du recyclage* »⁶², il est essentiel d'inciter les entreprises à participer au mieux aux obligations qui en découlent. L'un des mécanismes est de mieux encadrer la possibilité de disqualifier certains déchets en produits et ainsi leur permettre d'être remis sur le marché.

Le processus d'internalisation des enjeux économiques au sein de la Directive 2008/98/CE s'avère ainsi désormais lancé et, si certains peuvent s'en émouvoir, peut-être n'est-ce que la seule possibilité d'assurer l'effectivité de la protection de l'environnement, en s'assurant le concours des principaux débiteurs d'obligation, à savoir les entreprises.

⁶² IP/11388, 31 mars 2011.