



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 24 janvier 2019¹

Affaire C-634/17

ReFood GmbH & Co. KG
contre
Landwirtschaftskammer Niedersachsen

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgericht Oldenburg (tribunal administratif d'Oldenburg, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Transferts de déchets à l'intérieur de l'Union – Champ d'application du règlement (CE) n° 1013/2006 – Article 1^{er}, paragraphe 3, sous d) – Champ d'application du règlement (CE) n° 1069/2009 – Transferts de sous-produits animaux »

1. Ayant pour toile de fond la légalité d'un transfert de sous-produits animaux des Pays-Bas vers l'Allemagne, les questions préjudicielles du Verwaltungsgericht Oldenburg (tribunal administratif d'Oldenburg, Allemagne) donnent à la Cour l'occasion d'interpréter pour la première fois l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets², en vertu duquel ce règlement ne s'applique pas aux « transferts qui sont soumis aux exigences conditionnant l'agrément en vertu du règlement (CE) n° 1774/2002³ », et, par conséquent, de tracer les contours du champ d'application règlement n° 1013/2006⁴.

2. Si le présent renvoi préjudiciel soulève d'épineuses questions d'articulation des textes de droit dérivé, il invite également, nonobstant une certaine technicité, la Cour à apporter d'importantes précisions en matière de transferts des déchets et, en particulier, de transferts de sous-produits animaux.

3. Ainsi, la réponse de la Cour aura des conséquences très concrètes sur les formalités à respecter pour les transferts au sein de l'Union européenne de sous-produits animaux de catégorie 3. Or, une telle question est cruciale au regard des enjeux environnementaux et de santé publique liés à la politique de gestion des déchets et des sous-produits notamment animaux⁵.

1 Langue originale : le français.

2 JO 2006, L 190, p. 1.

3 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine (JO 2002, L 273, p. 1).

4 Ce n'est pas la première fois que la question de l'articulation entre la législation en matière de transferts de déchets et celle relative aux sous-produits animaux se pose. Toutefois, dans l'arrêt du 1^{er} mars 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123), la Cour n'avait pas pris position directement sur l'articulation entre le règlement n° 1013/2006 et le règlement n° 1774/2002, dès lors que le premier n'était pas applicable ratione temporis au litige au principal.

5 Comme l'a affirmé clairement le législateur de l'Union au considérant 6 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3), « [l']objectif premier de toute politique en matière de déchets devrait être de réduire à un minimum les incidences négatives de la production et de la gestion des déchets sur la santé humaine et l'environnement ».

4. Dans les présentes conclusions, j'exposerai les raisons pour lesquelles l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 devrait, selon moi, être interprété en ce sens que le transfert des sous-produits animaux de catégorie 3 en cause relève, sauf disposition contraire, du champ d'application du règlement (CE) n° 1069/2009⁶ et non du champ d'application du règlement n° 1013/2006.

I. Le cadre juridique

A. Le règlement n° 1013/2006

5. Les considérants 11 et 12 du règlement n° 1013/2006 énoncent :

« (11) Il y a lieu d'éviter les chevauchements avec le règlement [n° 1774/2002], qui contient déjà des dispositions concernant, d'une manière générale, l'envoi, l'acheminement et les mouvements (collecte, transport, manipulation, traitement, utilisation, valorisation ou élimination, relevés, documents d'accompagnement et traçabilité) des sous-produits animaux à l'intérieur, à destination ou en provenance de la Communauté.

(12) La Commission devrait, à la date d'entrée en vigueur du présent règlement au plus tard, faire un rapport sur le lien entre la législation sectorielle existante en matière de santé animale et de santé publique et les dispositions du présent règlement et devrait présenter, à cette date au plus tard, toute proposition nécessaire afin de mettre cette législation en conformité avec le présent règlement en vue de parvenir à un niveau de contrôle équivalent. »

6. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de ce règlement :

« Sont exclus du champ d'application du présent règlement :

[...]

d) les transferts qui sont soumis aux exigences conditionnant l'agrément en vertu du règlement [n° 1774/2002] ;

[...] »

7. Selon l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement, les transferts ayant pour objet des déchets destinés à être éliminés et des déchets destinés à être valorisés, pour ces derniers dès lors qu'il s'agit notamment de déchets figurant sur la liste orange⁷, sont soumis à la procédure de notification et de consentement écrits préalables prévus par le règlement n° 1013/2006. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement, les exigences générales en matière d'information énoncées à l'article 18 dudit règlement sont applicables lorsque le transfert concerne une quantité supérieure à 20 kg de mélanges de certains déchets ou de certains déchets contaminés.

⁶ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (JO 2009, L 300, p. 1). À toutes fins utiles, je souligne que le règlement n° 1774/2002 ayant été abrogé par le règlement n° 1069/2009, le législateur de l'Union a précisé à l'article 54 de ce dernier que les références au règlement n° 1774/2002 dans la législation doivent s'entendre comme des références au règlement n° 1069/2009.

⁷ Issue de la réglementation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, signée le 22 mars 1989 et approuvée, au nom de la Communauté, par la décision du Conseil 93/98/CEE, du 1^{er} février 1993 [JO 1993, L 39, p. 1, ci-après la « convention de Bâle »)]. La classification des déchets en deux listes, verte et orange, dépend de la dangerosité des déchets et des procédures applicables à leurs transferts. Sur la classification et les conséquences qu'elle emporte, voir de Sadeleer, N., *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 360, 364, et 378 à 382.

B. La directive 2008/98

8. Les considérants 12 et 13 de la directive 2008/98 énoncent :

- « (12) Le règlement [n° 1774/2002] prévoit, entre autres, des règles proportionnelles pour la collecte, le transport, la transformation, l'utilisation et l'élimination de tous les sous-produits animaux, y compris les déchets d'origine animale, et permet ainsi d'éviter que ces déchets présentent un risque pour la santé animale et humaine. Il convient donc de clarifier le lien avec ledit règlement et d'éviter la duplication des règles par l'exclusion du champ d'application de la présente directive des sous-produits animaux, lorsqu'ils sont destinés à des utilisations qui ne sont pas considérées comme des opérations de traitement de déchets.
- (13) À la lumière de l'expérience acquise dans l'application du règlement [n° 1774/2002], il convient de clarifier le champ d'application de la législation relative aux déchets et de ses dispositions sur les déchets dangereux pour ce qui concerne les sous-produits animaux couverts par le règlement [n° 1774/2002]. Dans les cas où les sous-produits animaux posent des risques potentiels pour la santé, l'instrument juridique approprié à ce type de risques est le règlement [n° 1774/2002] et il conviendrait d'éviter les chevauchements inutiles par rapport à la législation relative aux déchets. »

9. Selon l'article 2, paragraphe 2, de cette directive :

« Sont exclus du champ d'application de la présente directive, dans la mesure où ils sont déjà couverts par d'autres dispositions communautaires :

[...]

- b) les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement [n° 1774/2002], à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage ;

[...] »

C. Le règlement n° 1069/2009

10. Les considérants 5, 6, 57 et 58 du règlement n° 1069/2009 énoncent :

- « (5) Les règles sanitaires de la Communauté applicables à la collecte, au transport, à la manipulation, au traitement, à la conversion, à la transformation, à l'entreposage, à la mise sur le marché, à la distribution, à l'utilisation ou à l'élimination des sous-produits animaux devraient faire l'objet d'un cadre cohérent et complet.
- (6) Ces règles générales devraient être proportionnées aux risques sanitaires que pose la manipulation des sous-produits animaux par des exploitants aux différents stades de la chaîne, de leur collecte à leur utilisation ou à leur élimination. Elles devraient également tenir compte des risques pour l'environnement liés aux différentes opérations. Le cadre communautaire devrait comprendre des règles sanitaires relatives à la mise sur le marché, notamment aux échanges intracommunautaires et à l'importation de sous-produits animaux, le cas échéant.

[...]

- (57) Dans un souci de cohérence de la législation communautaire, il est nécessaire de clarifier les interactions entre les dispositions du présent règlement et la législation communautaire relative aux déchets. Il convient tout particulièrement de veiller à la cohérence avec les interdictions en matière d'exportation de déchets prévues par le règlement [n° 1013/2006]. En vue d'éviter toute conséquence négative pour l'environnement, l'exportation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, destinés à être éliminés par incinération ou par enfouissement, devrait être interdite. L'exportation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés en vue de leur utilisation dans une usine de production de biogaz ou de compost d'un pays tiers n'ayant pas adhéré à l'[OCDE] devrait également être interdite afin d'éviter toute conséquence négative pour l'environnement et tout risque pour la santé publique et animale. Dans ses décisions portant dérogation à l'interdiction d'exportation, la Commission est tenue de respecter pleinement la [convention de Bâle], ainsi que l'amendement à cette convention, qui figure dans la décision III/1 de la conférence des parties, tel qu'il a été approuvé au nom de la Communauté par la décision 97/640/CE du Conseil^[8], et mis en œuvre par le règlement [n° 1013/2006].
- (58) En outre, il convient de veiller à ce que les sous-produits animaux mélangés avec des déchets dangereux ou contaminés par de tels déchets, tels qu'ils sont énumérés dans la décision 2000/532/CE de la Commission[,] du 3 mai 2000[,] remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, [sous] a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux^[9], soient uniquement importés, exportés ou expédiés d'un État membre dans un autre conformément au règlement [n° 1013/2006]. Des règles relatives à l'expédition de telles matières au sein d'un même État membre devraient également être définies. »

11. L'article 2, paragraphe 2, de ce règlement prévoit :

« Le présent règlement ne s'applique pas aux sous-produits animaux suivants :

[...]

g) les déchets de cuisine et de table, sauf :

[...]

iii) s'ils sont destinés à être transformés par une stérilisation sous pression ou par les méthodes visées à l'article 15, paragraphe 1, premier alinéa, [sous] b), ou à être transformés en biogaz ou à être compostés ;

[...] »

12. Aux termes de l'article 8 dudit règlement :

« Les matières de catégorie 1 comprennent les sous-produits animaux suivants :

[...]

8 Décision du Conseil du 22 septembre 1997 concernant l'adoption, au nom de la Communauté, de l'amendement à la convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (convention de Bâle), qui figure dans la décision III/1 de la conférence des parties (JO 1997, L 272, p. 45).

9 JO 2000, L 226, p. 3.

f) les déchets de cuisine et de table provenant de moyens de transport opérant au niveau international ;

[...] »

13. En vertu de l'article 10 du règlement n° 1069/2009 :

« Les matières de catégorie 3 comprennent les sous-produits animaux suivants :

[...]

p) les déchets de cuisine et de table autres que ceux visés à l'article 8, [sous] f). »

14. L'article 48, paragraphes 1 à 6, de ce règlement dispose :

« 1. Lorsqu'un exploitant souhaite expédier vers un autre État membre des matières de catégorie 1 ou 2, des farines de viande et d'os ou des graisses animales dérivées de matières de catégorie 1 ou 2, il informe l'autorité compétente de l'État membre d'origine et celle de l'État membre destinataire.

L'autorité compétente de l'État membre destinataire décide, comme suite à la demande de l'exploitant, dans un délai déterminé :

- a) de refuser la réception de l'envoi ;
- b) d'accepter l'envoi sans condition ; ou
- c) de réceptionner l'envoi sous réserve des conditions suivantes :
 - i) si les produits dérivés n'ont pas fait l'objet d'une stérilisation sous pression, ils doivent y être soumis ; ou
 - ii) les sous-produits animaux ou produits dérivés doivent obligatoirement remplir toutes les conditions pour l'expédition de l'envoi qui se justifient au regard de la protection de la santé publique et animale, de manière à garantir que ces sous-produits et produits dérivés sont manipulés conformément au présent règlement.

2. Des modèles pour les demandes des exploitants visées au paragraphe 1 peuvent être adoptés conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 52, paragraphe 3.

3. L'autorité compétente de l'État membre d'origine informe l'autorité compétente de l'État membre de destination, par l'intermédiaire du système Traces conformément à la décision 2004/292/CE [de la Commission, du 30 mars 2004, relative à la mise en application du système TRACES et modifiant la décision 92/486/CEE¹⁰], de l'expédition de chaque envoi vers l'État membre de destination :

- a) de sous-produits animaux ou produits dérivés visés au paragraphe 1 ;
- b) de protéines animales transformées dérivées de matières de catégorie 3.

Lorsqu'elle est informée de l'expédition, l'autorité compétente de l'État membre de destination prévient l'autorité compétente de l'État membre d'origine de l'arrivée de chaque envoi au moyen du système Traces.

¹⁰ JO 2004, L 94, p. 63.

4. Les matières des catégories 1 et 2, les farines de viande et d'os et les graisses animales visées au paragraphe 1 sont acheminées directement soit vers l'établissement ou l'usine destinataire, qui doit avoir été enregistré ou agréé conformément aux articles 23, 24 et 44, soit, dans le cas du lisier, vers l'exploitation destinataire.

5. Lorsque des sous-produits animaux ou des produits dérivés sont envoyés vers d'autres États membres via le territoire d'un pays tiers, ils sont expédiés dans des envois scellés dans l'État membre d'origine et sont accompagnés d'un certificat sanitaire.

Les envois scellés ne réintègrent la Communauté que par un poste d'inspection frontalier conformément à l'article 6 de la directive 89/662/CEE [du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur¹¹].

6. Par dérogation aux paragraphes 1 à 5, les sous-produits animaux ou produits dérivés visés auxdits paragraphes qui ont été mélangés avec tout déchet classé comme dangereux dans la décision [2000/532] ou qui ont été contaminés par de tels déchets ne sont envoyés vers d'autres États membres que sous réserve des dispositions du règlement [n° 1013/2006]. »

15. L'article 54 du même règlement dispose :

« Le règlement [n° 1774/2002] est abrogé avec effet au 4 mars 2011.

Les références au règlement [n° 1774/2002] s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe. »

II. Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

16. Le 7 avril 2014, un camion, conduit par un membre du personnel de ReFood GmbH & Co. KG, partie requérante au principal, et chargé de sous-produits animaux de catégorie 3, au sens du règlement n° 1069/2009, collectés aux Pays-Bas, a été contrôlé par la police allemande alors que ces produits étaient acheminés vers un établissement de ReFood situé en Allemagne où ils devaient être retraités afin d'être, ensuite, valorisés dans une installation de biogaz, également située en Allemagne.

17. À la suite de ce contrôle, le Landwirtschaftskammer Niedersachsen (chambre d'agriculture de Basse-Saxe, Allemagne), partie défenderesse au principal, a ordonné à ReFood de renvoyer ces déchets aux Pays-Bas, au motif que, pour le transfert des déchets en cause, la procédure de notification, au titre de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1013/2006, était nécessaire.

18. Le 16 juillet 2014, ReFood a formé un recours, devant la juridiction de renvoi, afin de contester la légalité de l'injonction prononcée par la chambre d'agriculture de Basse-Saxe.

19. Cette juridiction souligne que, en cas de transfert illicite de déchets pour lequel aucune notification n'a été introduite, l'autorité nationale compétente peut, en vertu du Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (loi

¹¹ JO 1989, L 395, p. 13.

portant exécution du règlement n° 1013/2006 et de la convention de Bâle)¹², du 19 juillet 2007, procéder aux injonctions nécessaires afin de garantir que les déchets en cause soient repris par la personne qui était tenue de procéder à la notification au titre de l'article 2, point 15, du règlement n° 1013/2006.

20. Elle ajoute cependant que, si le transfert en cause était exclu du champ d'application de ce règlement en vertu de son article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), une telle injonction ne pourrait être prononcée.

21. Alors que la légalité de l'injonction prononcée à l'encontre de ReFood dépend de la question de savoir si le transfert de déchets en cause relève des dispositions du règlement n° 1013/2006 et était soumis à une procédure de notification en vertu de ce règlement, la juridiction de renvoi souligne que ni la jurisprudence de la Cour ni les travaux préparatoires du même règlement ne lui permettent de déterminer l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), dudit règlement.

22. Dans ces conditions, le Verwaltungsgericht Oldenburg (tribunal administratif d'Oldenburg) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) [L'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006] doit-[il] être [interprété] en ce sens qu'[il] exclut tous les transferts qui entrent dans le champ d'application du règlement n° 1069/2009 au titre de l'article 2 de ce dernier règlement ?

Si la première question appelle une réponse négative :

2) Cette disposition doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle exclut les transferts pour lesquels il existe des règles relatives à la collecte, au transport, à l'identification et à la traçabilité au titre du règlement n° 1069/2009, lu en combinaison avec le règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission, du 25 février 2011, portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive (JO 2011, L 54, p. 1) ?

Si la deuxième question appelle une réponse négative :

3) Cette disposition doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle n'exclut que les transferts qui constituent des expéditions requérant un agrément au titre de l'article 48, paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009 ? »

III. Analyse

23. À titre liminaire, il me semble important de souligner deux choses.

24. D'une part, il est constant que les produits en cause sont des restes de cuisine et de table devant, dans la mesure où ils ne proviennent pas de moyens de transport opérant au niveau international, être qualifiés de sous-produits animaux de catégorie 3 au sens de l'article 10, sous p), du règlement n° 1069/2009. Il est également constant que, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous g), iii), du règlement n° 1069/2009, des déchets de cuisine, composés de sous-produits animaux et qui sont destinés à être transformés en biogaz ou par stérilisation ou à être compostés, relèvent du champ d'application de ce règlement.

¹² BGBl. I, p. 1462.

25. D'autre part, les trois questions préjudicielles ne se prêtent pas à un examen successif, mais nécessitent, au contraire, une analyse conjointe.

26. En effet, le juge de renvoi cherche, en substance, à savoir si les termes « transferts [de déchets] soumis aux exigences conditionnant l'agrément en vertu du règlement [n° 1774/2002] », auxquels le législateur de l'Union a eu recours à l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006, doivent être interprétés de telle sorte que sont exclus du champ d'application de ce règlement tous les transferts visés par le règlement n° 1069/2009 ou uniquement certains de ces transferts, répondant à des conditions spécifiques imposées par ce dernier.

27. Dans le cadre du litige au principal, l'interprétation délivrée par la Cour déterminera l'applicabilité du règlement n° 1013/2006 et, par conséquent, l'applicabilité de la procédure de notification prévue, pour des déchets tels que ceux en cause au principal, à l'article 3, paragraphe 1, sous b), de ce règlement.

28. Au regard de ces éléments, j'examinerai si le transfert de déchets tels que ceux en cause au principal, à savoir des sous-produits animaux de catégorie 3, des Pays-Bas vers l'Allemagne est, ou non, soumis à cette procédure de notification.

29. S'agissant de la réponse à apporter à cette question, elle requiert in fine de déterminer si ce transfert relève du champ d'application du règlement n° 1069/2009, lequel régirait exclusivement les sous-produits animaux ainsi que les transferts de ces produits, ou du champ d'application du règlement n° 1013/2006, lequel établirait les conditions de licéité des transferts de sous-produits animaux à l'exception des « transferts [...] soumis aux exigences conditionnant l'agrément en vertu du règlement [n° 1774/2002] ».

30. À cet égard, je remarque d'emblée, et à l'instar de la Commission, que, le règlement n° 1013/2006 ne définissant pas cette expression, le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), de ce règlement n'offre aucune solution incontestable au problème dont est saisie la Cour¹³.

31. En outre, cette expression ne figure pas non plus dans les règlements n°s 1774/2002 et 1069/2009.

32. D'une part, force est de constater que le règlement n° 1774/2002 ne soumettait pas le transport ou le transfert de sous-produits animaux à un quelconque agrément¹⁴. En particulier, l'article 8 du règlement n° 1774/2002 n'exigeait pas d'« agrément » pour le transport de sous-produits animaux¹⁵.

33. D'autre part, les exigences formalisées par le règlement n° 1069/2009 ne sont pas sans équivoque.

34. En particulier, les différentes versions linguistiques de ce règlement ne permettent pas d'en éclaircir définitivement le sens. D'ailleurs, la circonstance que le présent renvoi préjudiciel trouve sa source dans la version en langue allemande du règlement n° 1069/2009 atteste, à plus forte raison, de l'ambiguïté des termes de ce règlement.

13 L'exception figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 n'avait pas été prévue par le législateur de l'Union dans le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO 1993, L 30, p. 1), de sorte que la législation antérieure ne peut guider l'interprétation de cette disposition.

14 Conformément aux articles 10 à 15 de ce règlement, les agréments concernaient les établissements intermédiaires, les établissements d'entreposage, les usines d'incinération et de coïncinération, les usines de transformation, les usines oléochimiques et les usines de production de biogaz et de compostage.

15 Quelle que soit la version linguistique de cette disposition, elle soumettait à une autorisation de l'État membre destinataire le transport vers cet État membre des sous-produits animaux de catégories 1 et 2 en excluant les sous-produits animaux de catégorie 3.

35. Ainsi, la position de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, selon laquelle le transfert de déchets en cause relève du champ d'application du règlement n° 1013/2006 et doit être notifié, repose, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, sur la prémisse que, l'article 48, paragraphe 2, du règlement n° 1069/2009 faisant référence à des « demandes d'agrément » pour l'expédition de certains sous-produits animaux de catégories 1 ou 2 en excluant les sous-produits animaux de catégorie 3, ces derniers ne relèveraient pas de l'exclusion énoncée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006.

36. Or, la version en langue allemande de l'article 48, paragraphe 2, du règlement n° 1069/2009 vise des « Formate für Anträge auf Zulassung », littéralement des « modèles pour les demandes d'agrément », alors que, par exemple, les versions en langues espagnole, danoise, anglaise et française emploient respectivement les termes « formatos para las solicitudes », « formater for ansøgninger », « formats for applications » et « modèles pour les demandes », faisant référence à des modèles pour des « demandes » et non à des demandes d'« agrément ».

37. Outre le fait que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, la formulation utilisée dans l'une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques¹⁶, la position de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe selon laquelle le transfert des déchets en cause au principal relève du champ d'application du règlement n° 1013/2006 ne me convainc pas.

38. À mon sens, une telle interprétation se heurte à plusieurs arguments majeurs fondés sur les travaux préparatoires, l'esprit, l'économie et la finalité des règlements n°s 1013/2006 et 1069/2009.

39. Premièrement, et de façon générale, il me semble logique de considérer que, en adoptant des législations sectorielles, le législateur de l'Union marque sa volonté de soumettre à un régime particulier des catégories particulières de produits ou de déchets.

40. À cet égard, le règlement n° 1069/2009 est une législation sectorielle, qui, à l'instar du règlement n° 1774/2002, énonce des règles en matière de transfert et de transport des sous-produits animaux et qui prend en compte, par sa nature même, les spécificités de ceux-ci, au regard, par exemple, des risques particuliers qu'ils suscitent¹⁷. Par conséquent, une telle législation a, en principe, vocation à régir intégralement et exclusivement ces sous-produits¹⁸.

41. De la même manière, la Cour a clairement affirmé, en matière d'articulation des précédentes législations relatives aux déchets, que « la directive 94/62[CE¹⁹] doit être considérée comme une loi spéciale (*lex specialis*) par rapport à la directive 75/442[CEE²⁰], de sorte que ses dispositions priment celles de cette dernière directive dans les situations qu'elle vise spécifiquement à régler»²¹.

16 Voir arrêt du 29 avril 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, point 35). À cet égard, la Cour précise également que « [l]es dispositions du droit de l'Union doivent, en effet, être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de [l'Union]. En cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément ».

17 Sur ce point, je relève que la législation relative aux sous-produits animaux a été adoptée à la suite de nombreuses crises de l'élevage, comme l'encéphalopathie spongiforme bovine, la fièvre aphteuse ou la peste porcine, et vise, dès lors, à répondre aux problèmes spécifiques soulevés par ces produits (voir de Sadeleer, N., *op. cit.*, p. 271 et 272).

18 Le champ d'application très large des règlements n°s 1774/2002 et 1069/2009 confirme cette analyse. Ainsi, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du premier et à l'article 4, paragraphe 2, du second, ces textes s'appliquent à la collecte, au transport, à la manipulation, à la conversion, à la mise sur le marché, à la distribution et à l'élimination des sous-produits animaux.

19 Directive du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO 1994, L 365, p. 10).

20 Directive du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO 1975, L 194, p. 39).

21 Arrêt du 19 juin 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, point 57).

42. Il en découle que, pour la Cour, une législation sectorielle a vocation à supplanter la législation générale en matière de déchets.

43. Cette position est, à mes yeux, corroborée par les exclusions auxquelles le législateur de l'Union a procédé dans la directive 2008/98, directive-cadre en matière de déchets, ainsi que par l'articulation entre celle-ci et les législations sectorielles spécifiques.

44. Ainsi, selon l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2008/98, les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement n° 1774/2002, sont exclus du champ d'application de cette directive. Une telle exclusion atteste de la volonté du législateur de l'Union de soustraire une certaine catégorie de déchets, les sous-produits animaux, au champ d'application de la réglementation générale en la matière²².

45. Deuxièmement, l'interprétation selon laquelle les sous-produits animaux et les transferts de ceux-ci sont, en principe, exclusivement régis par les dispositions sectorielles, en l'espèce le règlement n° 1069/2009, ressort des positions adoptées par les institutions dans les travaux préparatoires du règlement n° 1013/2006.

46. Je remarque, à cet égard, que l'article 1^{er}, paragraphe 6, premier alinéa, de la proposition de la Commission ayant conduit à l'adoption de ce règlement²³ prévoyait que soient exclus du champ d'application du règlement relatif aux transferts de déchets les transferts de déchets tels que visés par le règlement n° 1774/2002 « dans la mesure où ils sont soumis à des dispositions de procédure analogues ou plus strictes en vertu de ce règlement et d'autres textes législatifs communautaires connexes relatifs aux sous-produits animaux et à la santé publique ».

47. Or, les modifications apportées à cette proposition par le Conseil ayant abouti au libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006²⁴ ont été comprises par la Commission comme une exclusion totale des sous-produits animaux du champ d'application du règlement sur les transferts de déchets²⁵. Cela ressort très clairement de la communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets, dans laquelle elle a indiqué que « [l]e Conseil a apporté à la proposition un certain nombre de modifications supplémentaires. La plus importante est que l'article 1^{er}, paragraphe 3, [sous] d), exclut totalement les sous-produits animaux du champ d'application du règlement»²⁶.

48. Par conséquent, comme l'a souligné à juste titre le gouvernement néerlandais, les travaux préparatoires du règlement n° 1013/2006 démontrent que le Conseil souhaitait que les sous-produits animaux soient complètement soustraits au champ d'application du règlement n° 1013/2006, indépendamment de la question de l'équivalence des procédures de transfert prévues par le règlement n° 1774/2002.

49. Troisièmement, l'interprétation proposée par la chambre d'agriculture de Basse-Saxe est battue en brèche par l'évolution de la législation relative aux sous-produits animaux et par la cohérence croissante entre cette législation et le règlement n° 1013/2006.

²² Voir de Sadeleer, N., op. cit., p. 152 et 154.

²³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets [COM(2003) 379 final].

²⁴ Alors que le Parlement proposait de supprimer cet article et que la Commission avait rejeté cette proposition du Parlement, il découle de la position commune (CE) n° 28/2005 arrêtée par le Conseil, le 24 juin 2005, en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets (JO 2005, C 206 E, p. 1), que l'article 1^{er}, paragraphe 6, premier alinéa, de la proposition de la Commission a été supprimé et remplacé par un article 1^{er}, paragraphe 3, sous e), dont le libellé correspond au libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006.

²⁵ COM(2005) 303 final (p. 10 et 11).

²⁶ Point 3.2.5 de cette communication.

50. En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 ne précise pas à quel agrément visé par le règlement n° 1774/2002 il est fait référence, alors que, comme cela ressort du point 32 des présentes conclusions, ce dernier ne subordonnait pas le transport de sous-produits animaux à un quelconque agrément.

51. Il s'ensuit que, dès l'adoption du règlement n° 1013/2006, la cohérence entre la législation relative aux sous-produits animaux et ce dernier était sujette à caution.

52. Néanmoins, l'évolution législative en matière de sous-produits animaux s'accompagne d'une cohérence grandissante entre ces législations.

53. En particulier, alors que le législateur de l'Union avait nécessairement à l'esprit, au moment de la procédure ayant mené à l'adoption du règlement n° 1069/2009, les dispositions du règlement n° 1013/2006, tant les dispositions du règlement n° 1069/2009 que ses considérants attestent de la volonté de ce législateur de garantir, si ce n'est d'instaurer, une certaine cohérence entre ce règlement et le règlement n° 1013/2006.

54. Les considérants 5 et 6 du règlement n° 1069/2009 précisent que les règles relatives aux sous-produits animaux devraient tenir compte des risques pour l'environnement suscités par ces produits et constituent un cadre cohérent et complet s'agissant notamment du transport de tels produits. Le législateur de l'Union a, en outre, indiqué sans ambiguïté aux considérants 57 et 58 de ce règlement que, « [d]ans un souci de cohérence de la législation communautaire, il [était] nécessaire de clarifier les interactions entre les dispositions [dudit] règlement et la législation communautaire relative aux déchets » et, en particulier, que les sous-produits animaux mélangés avec des déchets dangereux ou contaminés par de tels déchets devaient être uniquement importés, exportés ou expédiés d'un État membre dans un autre État membre conformément au règlement n° 1013/2006.

55. Formalisées dans l'article 48 du règlement n° 1069/2009, ces indications illustrent la volonté claire du législateur de l'Union de soumettre en principe les sous-produits animaux exclusivement à ce dernier.

56. Il découle de l'interprétation a contrario de l'article 48, paragraphe 6, du règlement n° 1069/2009, lequel n'avait pas d'équivalent dans le règlement n° 1774/2002, que le transfert de sous-produits animaux de catégorie 3 est exclusivement régi par ce règlement. En effet, dès lors que cette disposition prévoit que les sous-produits animaux mélangés avec des déchets dangereux ou contaminés par de tels déchets ne sont envoyés vers d'autres États membres que sous réserve des dispositions du règlement n° 1013/2006, il y a lieu de déduire, à l'instar de ReFood, que les autres transferts de sous-produits animaux ne relèvent pas de ce dernier règlement.

57. Il en résulte que, comme la Commission l'a reconnu lors de l'audience, le champ d'application des textes est ainsi clairement défini et, sauf exception explicite, le transfert de sous-produits animaux relève exclusivement du règlement n° 1069/2009.

58. Quatrièmement, cette approche est, à mon sens, confirmée par l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 lu à la lumière du considérant 11 de ce texte²⁷.

²⁷ Il est certes vrai que, selon une jurisprudence constante, « le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé » [arrêt du 11 avril 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, point 38)]. La Cour a néanmoins indiqué que « le préambule d'un acte de l'Union est susceptible de préciser le contenu de celui-ci » [arrêt du 11 juin 2015, Zh. et O. (C-554/13, EU:C:2015:377, point 42) ; voir, également, conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Meta Fackler (C-444/03, EU:C:2005:64)].

59. Selon ce considérant, d'une part, il y a lieu d'éviter les chevauchements avec le règlement n° 1774/2002 et, d'autre part, ce règlement était envisagé par le législateur de l'Union comme une législation complète en matière de sous-produits animaux²⁸.

60. Partant, l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006, lu à la lumière de la nécessité, exprimée au considérant 11 de ce règlement, d'éviter les chevauchements entre ce texte et la législation relative aux sous-produits animaux me conduit à penser que le législateur de l'Union souhaitait exclure intégralement les transferts de sous-produits animaux du champ d'application du règlement n° 1013/2006, au motif, notamment, que le règlement n° 1774/2002 constituait une réglementation complète et autonome en la matière²⁹.

61. L'interprétation proposée par le gouvernement autrichien, selon laquelle les sous-produits animaux de catégorie 3 n'étant pas visés à l'article 48, paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009, ils relèveraient du champ d'application du règlement n° 1013/2006, fait fi du considérant 11 du règlement n° 1013/2006.

62. En effet, loin d'éviter les chevauchements entre les règlements n°s 1013/2006 et 1069/2009, cette interprétation implique, au contraire, que certains sous-produits animaux soient soumis aux dispositions de ces deux règlements.

63. À cet égard, la circonstance que les règlements n°s 1013/2006 et 1069/2009 poursuivent des objectifs différents, la protection de l'environnement³⁰ et la protection de la santé publique et animale³¹, ne me semble pas déterminante.

64. Il est certes vrai que la Cour a jugé qu'un transfert de farines animales, en principe exclu du champ d'application du règlement n° 259/93, devait être effectué en conformité avec les exigences du règlement n° 1774/2002 au regard des risques pour l'environnement et des risques sanitaires suscités par un tel transfert³².

65. Ce raisonnement ne justifie pas, selon moi, une interprétation différente de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 que celle jusqu'ici esquissée, dès lors que le règlement n° 1069/2009 soumet aux dispositions plus contraignantes du règlement n° 1013/2006³³ les transferts de sous-produits animaux susceptibles de porter atteinte à l'environnement³⁴.

28 Je souligne, à cet égard, que, aux fins de préciser les critères à l'aune desquels les rapports entre la directive 2008/98 et le règlement n° 1774/2002 doivent être établis, les considérants 12 et 13 de cette directive s'inspirent très largement du considérant 11 du règlement n° 1013/2006.

29 Au sens où, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1774/2002 et à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1069/2009, ces textes s'appliquent à la collecte, au transport, à l'entreposage, à la manipulation, à la transformation et à l'utilisation ou l'élimination des sous-produits animaux.

30 Voir considérant 1 du règlement n° 1013/2006 ainsi que point 32 de l'arrêt du 9 juin 2016, *Nutrivet* (C-69/15, EU:C:2016:425).

31 Voir considérants 1 et 66 ainsi qu'article 1^{er} du règlement n° 1069/2009. Cela étant, la réglementation relative aux sous-produits animaux se trouve « à cheval sur le droit des produits et de l'environnement » (de Sadeleer, N., op. cit., p. 271).

32 Arrêt du 1^{er} mars 2007, *KVZ retec* (C-176/05, EU:C:2007:123).

33 Il s'avère que, en matière de transferts de déchets, les obligations issues du règlement n° 1013/2006 sont plus contraignantes que celles du règlement n° 1069/2009. S'agissant, par exemple, de l'expédition vers d'autres États membres des sous-produits animaux de catégories 1 et 2, l'article 48 du règlement n° 1069/2009 prévoit que l'autorité compétente de l'État membre d'origine et l'autorité compétente de l'État membre de destination soient informées du transfert, cette dernière étant en mesure de refuser l'envoi, de l'accepter sans condition ou de l'accepter sous conditions. Quant au règlement n° 1013/2006, il prévoit, pour les transferts à l'intérieur de l'Union, au minimum des exigences générales, les déchets devant être accompagnés de documents prévus par ce règlement. Toutefois, les transferts de déchets destinés à être éliminés et les transferts de certains déchets destinés à être valorisés requièrent le respect de la procédure de notification et de consentement écrits préalables décrite aux articles 4 à 17 du règlement n° 1013/2006. Outre la signature d'un contrat et la souscription d'une garantie financière ou d'une assurance à cet effet, ce règlement prévoit que les autorités compétentes de destination, d'expédition et de transit consentent, éventuellement sous conditions, au transfert de déchets, ainsi que des motifs de refus.

34 Voir, par exemple, article 41, paragraphe 2, sous b), article 43, paragraphe 5, sous b), et article 48, paragraphe 6, du règlement n° 1069/2009.

66. Cinquièmement, l'interprétation proposée par la chambre d'agriculture de Basse-Saxe aboutit, comme l'ont souligné à juste titre le gouvernement néerlandais et la Commission, à un résultat paradoxal.

67. En effet, considérer que les sous-produits animaux de catégorie 3 relèvent du règlement n° 1013/2006 conduit à appliquer des règles plus strictes à des produits moins dangereux, les sous-produits animaux de catégorie 3 étant, selon le règlement n° 1069/2009³⁵, par définition moins nocifs pour la santé publique et animale que les produits de catégories 1 et 2³⁶.

68. De la même manière, l'interprétation de la Commission, fondée, notamment, sur les articles 23 et 24 du règlement n° 1069/2009, ne saurait, à mon sens, être suivie dans la mesure où, comme ReFood l'a souligné lors de l'audience, cette interprétation ne peut être déduite ni du libellé, ni de la systématique des règlements en cause en l'espèce.

69. La Commission fait valoir, en substance, que l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 doit être interprété en ce sens que ce règlement ne s'applique pas aux transferts de sous-produits animaux qui sont effectués par des exploitants, des usines ou des établissements enregistrés ou agréés conformément à l'article 23 ou à l'article 24 du règlement n° 1069/2009 ou qui sont à destination d'exploitants, d'usines ou d'établissements enregistrés ou agréés conformément à ces dispositions, si les règles du règlement n° 1069/2009 sont respectées.

70. Elle estime, au regard du considérant 11 du règlement n° 1013/2006 et des considérants 5 et 6 du règlement n° 1069/2009, que le premier règlement n'aurait pas vocation à s'appliquer au transfert des sous-produits animaux lorsque l'impératif de protection de l'environnement a déjà été dûment pris en compte, dès lors que les dispositions du règlement n° 1069/2009 sont respectées. Dans la mesure où le règlement n° 1069/2009 prévoirait des règles qui s'appliquent aux exploitants, aux établissements et aux usines relevant des articles 23 et 24 de ce règlement, il ne serait pas nécessaire que le règlement n° 1013/2006 s'applique aux transferts entre des exploitants, des établissements et des usines agréés ou enregistrés conformément auxdits articles, pour autant que les autres exigences du règlement n° 1069/2009 sont respectées.

71. Tout d'abord, cette interprétation conduit à occulter la volonté du législateur de l'Union, clairement exprimée lors de la procédure législative, d'exclure les sous-produits animaux du champ d'application du règlement n° 1013/2006.

72. Ensuite, il me semble que, en préconisant une telle interprétation, la Commission tente d'imposer la position qu'elle avait défendue lors de la procédure d'adoption du règlement n° 1013/2006³⁷, alors même que cette position n'a pas été suivie par le Parlement et le Conseil.

73. Enfin, une telle interprétation est, à mes yeux, source d'insécurité juridique.

74. D'une part, elle suppose que les opérateurs évaluent pour chaque transfert de sous-produits animaux si les dispositions du règlement n° 1069/2009 sont suffisamment protectrices de l'environnement et, partant, ne permet pas réellement de prévoir ex ante quel règlement est applicable à un transfert déterminé.

35 Ainsi que cela ressort des considérants 8 et 29 de ce règlement. Voir, également, articles 7 à 10 du règlement n° 1069/2009. Sur les différentes catégories de sous-produits animaux et les obligations relatives à ces catégories, voir de Sadeleer, N., op. cit., p. 272.

36 À cet égard, il est également important de relever que le législateur de l'Union a édicté dans le règlement n° 1069/2009 et dans le chapitre V du règlement n° 142/2011 des règles relatives à la collecte, au transport, à l'identification et à la traçabilité des sous-produits animaux.

37 Cette position transparaît de la proposition de la Commission dont les termes ont été rappelés au point 46 des présentes conclusions.

75. D'autre part, la Commission ayant précisé lors de l'audience que, si les dispositions des articles 23 et 24 du règlement n° 1069/2009 ne sont pas respectées, il y a lieu d'appliquer le règlement n° 1013/2006, il n'est pas exclu que soit paradoxalement exigé le respect de dispositions plus contraignantes du règlement n° 1013/2006 en cas de non-respect des articles 23 et 24 du règlement n° 1069/2009, lesquels sont a priori moins contraignants.

IV. Conclusion

76. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Verwaltungsgericht Oldenburg (tribunal administratif d'Oldenbourg, Allemagne) de la manière suivante :

L'article 1^{er}, paragraphe 3, sous d), du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets, doit être interprété en ce sens que les transferts de sous-produits animaux relevant du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002, sont exclus du champ d'application du règlement n° 1013/2006, sauf dérogation explicite prévue dans le règlement n° 1069/2009.