



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

28 mars 2019*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Déchets – Directive 2008/98/CE – Réutilisation et valorisation des déchets – Critères spécifiques relatifs à la cessation du statut de déchet des boues d'épuration après traitement de valorisation – Absence de critères définis au niveau de l'Union européenne ou au niveau national »

Dans l'affaire C-60/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie), par décision du 22 janvier 2018, parvenue à la Cour le 31 janvier 2018, dans la procédure

Tallinna Vesi AS

contre

Keskkonnaamet,

en présence de :

Keskkonnaministeerium,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev (rapporteur), président de chambre, MM. T. von Danwitz, E. Levits, C. Vajda et P. G. Xuereb, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour Tallinna Vesi AS, par M. T. Pikamäe, vandeadvokaat,
- pour le gouvernement estonien, par M^{me} N. Grünberg, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. G. Palatiello, avvocato dello Stato,

* Langue de procédure : l'estonien.

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman et M. A. M. de Ree, en qualité d’agents,
 - pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d’agent,
 - pour la Commission européenne, par M^{mes} E. Sanfrutos Cano et E. Kružíková ainsi que par M. F. Thiran, en qualité d’agents, assistés de M^e L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,
- ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 29 novembre 2018,
- rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 6, paragraphe 4, 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).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant Tallinna Vesi AS au Keskkonnaamet (office de l’environnement, Estonie) au sujet de l’adoption par celui-ci de deux arrêtés délivrés à Tallinna Vesi aux fins de la valorisation de déchets et refusant de constater la fin du statut de déchet des boues d’épuration après traitement de valorisation.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

- 3 Le considérant 1 de la directive 2008/98 dispose :
« La directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets [(JO 2006, L 114, p. 9)] établit le cadre juridique pour le traitement de déchets dans la Communauté. Elle définit des notions de base telles que celles de déchets, de valorisation et d’élimination, met en place les exigences essentielles relatives à la gestion des déchets, à savoir l’obligation pour un établissement ou une entreprise exécutant des opérations de gestion des déchets de détenir une autorisation ou d’être enregistrés et l’obligation pour les États membres d’établir des plans de gestion des déchets. Elle arrête également les grands principes tels que l’obligation de traiter les déchets d’une manière qui ne soit pas nocive pour l’environnement et la santé humaine, l’encouragement à appliquer la hiérarchie des déchets et, conformément au principe du pollueur-payeur, l’exigence selon laquelle le coût de l’élimination des déchets doit être supporté par le détenteur des déchets, les détenteurs antérieurs ou les producteurs du produit générateur de déchets. »
- 4 Les considérants 28 et 29 de la directive 2008/98 énoncent :
« (28) La présente directive devrait aider l’Union européenne à se rapprocher d’une “société du recyclage” visant à éviter la production de déchets et à les utiliser comme ressources. [...]
(29) Les États membres devraient soutenir l’utilisation des matières recyclées [...] conformément à la hiérarchie des déchets et afin de mettre en place une société du recyclage, et, dans la mesure du possible, ne devraient pas soutenir la mise en décharge ou l’incinération des matières recyclables ».

5 Le considérant 30 de cette directive prévoit :

« Afin de mettre en œuvre le principe de précaution et le principe d'action préventive visés à l'article [191], paragraphe 2, [TFUE], il est nécessaire de définir des objectifs environnementaux généraux en ce qui concerne la gestion des déchets dans la Communauté. En vertu de ces principes, il incombe à la Communauté et aux États membres de définir un cadre en vue de prévenir, de réduire et, dans la mesure du possible, d'éliminer dès le départ les sources de pollution ou de nuisance en adoptant des mesures de nature à éliminer les risques avérés ».

6 Aux termes de l'article 3, point 1, de ladite directive :

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

1) "déchets" : toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

7 L'article 4, paragraphe 1, de la même directive, intitulé « Hiérarchie des déchets », est ainsi libellé :

« La hiérarchie des déchets ci-après s'applique par ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets :

- a) prévention ;
- b) préparation en vue du réemploi ;
- c) recyclage ;
- d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique ; et
- e) élimination. »

8 Aux termes de l'article 6 de la directive 2008/98, intitulé « Fin de statut de déchet » :

« 1. Certains déchets cessent d'être des déchets au sens de l'article 3, point 1, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent à des critères spécifiques à définir dans le respect des conditions suivantes :

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

Les critères 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.

2. Les mesures concernant l'adoption de ces critères et spécifiant les déchets, qui ont pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 39, paragraphe 2. Des critères spécifiques de fin de vie des déchets devraient être envisagés, entre autres, au moins pour les granulats, le papier, le verre, le métal, les pneumatiques et les textiles.

[...]

4. Si aucun critère n'a été défini au niveau communautaire au titre de la procédure visée aux paragraphes 1 et 2, les États 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 [(JO 1998, L 204, p. 37), telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 1998 (JO 1998, L 217, p.18)], lorsque celle-ci l'exige. »

Le droit estonien

- 9 Le 28 janvier 2004, le Riigikogu (parlement) de la République d'Estonie a adopté la jäätmeseadus (loi relative aux déchets). Les articles 2 et 2¹ de la loi relative aux déchets, en vigueur du 18 juillet 2014 au 31 décembre 2015, étaient libellés comme suit :

« Article 2 – Déchets

(1) Constituent des déchets tout bien meuble ou navire enregistré dont le détenteur s'est défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire.

(2) "Se défaire" consiste à mettre le bien meuble hors d'usage, à renoncer à son utilisation ou à le laisser inutilisé, dès lors que l'utilisation de ce bien n'est pas possible d'un point de vue technique ou ne paraît pas raisonnable compte tenu des circonstances économiques ou environnementales.

[...]

(4) Le gouvernement établit la liste des déchets, comprenant également les déchets dangereux, répondant aux conditions prévues au paragraphe 1 du présent article [...], par voie réglementaire.

Article 2¹ – Fin du statut de déchet

(1) Les déchets cessent d'être des déchets, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent aux critères adoptés en vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/98[...], définis dans le respect des conditions suivantes :

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

(2) En l'absence de définition des critères visés au paragraphe 1 du présent article conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE, le ministre compétent en la matière peut, en tenant compte des conditions visées au paragraphe 1, points 1) à 4), du présent article, définir par voie réglementaire les critères en vertu desquels certains types de déchets cessent d'être des déchets.

(3) Les critères doivent inclure les valeurs limites de la teneur en polluants, si cela est nécessaire, et tenir compte des éventuels effets négatifs de la substance ou de l'objet sur l'environnement ou sur la santé humaine.

(4) L'opération de valorisation, après laquelle les déchets cessent d'être des déchets, doit être indiquée dans l'autorisation en matière de déchets ou dans le permis environnemental intégré, délivré en vertu de la *tööstusheite seadus* (loi relative aux émissions industrielles), dont dispose l'entreprise qui a effectué l'opération de valorisation. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 10 Tallinna Vesi s'occupe de la canalisation des eaux usées domestiques de la ville de Tallinn (Estonie) et de ses environs, ainsi que du traitement des eaux usées dans une station à boues activées. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que les boues d'épuration issues du processus d'épuration sont transférées dans des citernes aux fins d'une digestion anaérobie (méthanisation). Après un processus de digestion anaérobie de quinze jours, ces boues sont déshydratées à l'aide de (filtres) presses centrifugeuses et transférées vers le lieu de compostage aux fins d'une digestion aérobie.
- 11 Tallinna Vesi voulait commercialiser les boues d'épuration des eaux usées domestiques ainsi traitées par ses soins en tant que terreau pour les espaces verts. Elle considère que ce processus correspond à un recyclage biologique (code d'opération R3o) et souhaite obtenir une autorisation correspondante en matière de déchets.
- 12 Conformément au droit national, le recyclage biologique est une opération de valorisation de déchets au cours de laquelle les déchets sont traités et cessent d'être des déchets, si les exigences techniques aux fins spécifiques sont remplies et les normes juridiques ainsi que celles applicables aux produits sont respectées, au sens de l'article 2¹, paragraphe 1, point 3, de la loi relative aux déchets.
- 13 La République d'Estonie a transposé l'article 6 de la directive 2008/98 en prévoyant à l'article 2¹ de la loi relative aux déchets que la fin du statut de déchet ne peut intervenir que sur le fondement d'un acte de l'Union ou d'un règlement du ministre de l'Environnement définissant les critères en question. En particulier, conformément au paragraphe 2 de cet article, la constatation de la fin du statut de déchet des boues d'épuration traitées par un opérateur tel que Tallinna Vesi supposait que, au préalable, le ministre de l'Environnement ait, concernant le type de déchets en question, défini par voie réglementaire les critères à partir desquels l'office de l'environnement pouvait apprécier si les boues d'épuration traitées avaient cessé d'être des déchets. Cet office ne peut donc pas, en vertu du droit estonien, se fonder uniquement sur les principes énoncés à l'article 2¹, paragraphe 1, de la loi relative aux déchets pour décider si, en l'espèce, du fait de l'application, par Tallinna Vesi, des procédés de stabilisation et d'hygiénisation aux boues d'épuration, ces dernières ont cessé d'être des déchets pour devenir des produits.
- 14 Or, à la date de la délivrance des autorisations en cause au principal, ni le droit de l'Union ni le droit estonien ne prévoyaient de tels critères. Partant, l'office de l'environnement n'a pas accordé le code R3o pour l'opération de valorisation des boues d'épuration des eaux usées domestiques au motif que la condition prévue à l'article 2¹, paragraphe 1, point 3, de la loi relative aux déchets n'était pas remplie. Les opérations de traitement des déchets effectuées par Tallinna Vesi ont donc été qualifiées, par deux arrêtés adoptés par l'office de l'environnement, de « traitement biologique précédant la valorisation des déchets (code d'opération R12o) ».

- 15 Les 1^{er} décembre 2014 et 20 juillet 2015, Tallinna Vesi a introduit des recours devant le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie) aux fins de l'annulation partielle de ces deux arrêtés et de la condamnation de l'office de l'environnement à modifier les autorisations en découlant ou, à défaut, à délivrer de nouvelles autorisations fondées sur le code d'opération R3o. Ces recours ont été rejetés par jugement du 15 juillet 2016, en raison de l'absence d'exigences techniques, de normes juridiques et de normes applicables aux produits. Tallinna Vesi a alors interjeté appel de ce jugement.
- 16 Dans ces conditions, la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Convient-t-il d'interpréter l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 en ce sens qu'il admet un acte juridique interne prévoyant que, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union européenne pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, la fin du statut de déchet dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant un type de déchets spécifique ?
- 2) L'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive 2008/98 permet-il à un détenteur de déchets, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de l'État membre conformément à la jurisprudence applicable de la Cour, indépendamment de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant un type de déchets spécifique ? »

Sur les questions préjudicielles

- 17 Par ses questions, qu'il convient de traiter ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, la fin d'un tel statut dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant ce type de déchets et si, dans de telles circonstances, un détenteur de déchets peut exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de cet État membre conformément à la jurisprudence de la Cour.
- 18 Il y a lieu de rappeler que l'article 3, point 1, de la directive 2008/98 définit la notion de « déchets » comme étant toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.
- 19 L'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/98 énonce les conditions auxquelles doivent répondre les critères spécifiques qui permettent de déterminer quels déchets cessent d'être des déchets, au sens de l'article 3, point 1, de cette directive, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage.
- 20 En vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/98, l'établissement des règles d'application du paragraphe 1 de cet article est confié à la Commission, aux fins d'adoption des critères spécifiques permettant de déterminer la fin du statut de déchet. Il est constant que de telles règles n'ont pas été adoptées en ce qui concerne les boues d'épuration, telles que celles de l'affaire au principal, ayant fait l'objet d'un traitement de valorisation.

- 21 Dans de telles circonstances, les États membres peuvent, ainsi qu'il ressort du libellé de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98, décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets, tout en étant tenus, lorsque la directive 98/34, telle que modifiée par la directive 98/48, l'exige, de notifier à la Commission les normes et les règles techniques adoptées à cet égard.
- 22 Il convient, en premier lieu, de constater que le législateur de l'Union a ainsi spécifiquement prévu que les États membres sont habilités à adopter des mesures relatives à la fin du statut de déchet d'une substance ou d'un objet, sans toutefois préciser la nature de ces mesures.
- 23 À cet égard, il y a lieu de préciser que, puisque les mesures adoptées sur le fondement de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98, tout comme les réglementations de l'Union adoptées sur le fondement du paragraphe 2 de cet article, aboutissent à la fin du statut de déchet et, partant, à la fin de la protection que le droit qui régit les déchets garantit s'agissant de l'environnement et de la santé humaine, elles doivent assurer le respect des conditions posées au paragraphe 1, sous a) à d), dudit article et, en particulier, tenir compte de tout effet nocif possible de la substance ou de l'objet concerné sur l'environnement et la santé humaine.
- 24 Il résulte, en outre, du libellé de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 que les États membres peuvent prévoir la possibilité de décisions relatives à des cas individuels, notamment sur la base des demandes présentées par les détenteurs de la substance ou d'objet qualifié de « déchets », mais qu'ils peuvent également adopter une norme ou une réglementation technique concernant des déchets d'une certaine catégorie ou un type de déchets déterminé. En effet, ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé au point 49 de ses conclusions, l'obligation, qui figure à cette disposition, de notifier de telles mesures à la Commission lorsque la directive 98/34, telle que modifiée par la directive 98/48, l'exige concerne les projets de règle technique et non pas les décisions individuelles.
- 25 L'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 ne s'oppose donc pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle, en l'absence de critères fixés au niveau de l'Union pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, la fin d'un tel statut dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant ce type de déchets.
- 26 En second lieu, il découle du caractère facultatif de l'action de l'État membre, résultant de l'emploi du verbe « pouvoir » à la première phrase de cette disposition, que celui-ci peut également considérer que certains déchets ne peuvent cesser d'être des déchets et renoncer à adopter une réglementation relative à la fin de leur statut de déchet.
- 27 Toutefois, il lui incombe, ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé au point 44 de ses conclusions, de veiller à ce qu'une telle abstention ne constitue pas un obstacle à la réalisation des objectifs de la directive 2008/98, tels que l'encouragement à appliquer la hiérarchie des déchets prévue à l'article 4 de cette directive ou, ainsi qu'il ressort des considérants 8 et 29 de celle-ci, à la valorisation des déchets et à l'utilisation des matériaux de valorisation afin de préserver les ressources naturelles et de permettre la mise en place d'une économie circulaire. Dans ce contexte, il incombe à la Commission et, à défaut, aux États membres, de tenir compte de tous les éléments pertinents et de l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques afin d'adopter les critères spécifiques permettant aux autorités et aux juridictions nationales de constater la fin du statut de déchet d'un déchet ayant subi une opération de valorisation permettant de le rendre utilisable sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement.
- 28 En l'occurrence, il ressort des éléments du dossier soumis à la Cour que la valorisation des boues d'épuration comporte certains risques pour l'environnement et la santé humaine, en particulier ceux liés à la présence de substances dangereuses. Or, s'agissant de telles substances, un État membre peut, compte tenu de la marge d'appréciation dont il dispose selon les considérations figurant aux deux

points précédents, ne pas constater la fin du statut de déchet d'un produit ou d'une substance, ou ne définir aucune norme dont le respect conduirait à mettre un terme au statut de déchet de ce produit ou de cette substance.

- 29 Il convient, par ailleurs, de rappeler que les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/98 et auxquelles doivent répondre les critères spécifiques qui permettent de déterminer quels déchets cessent d'être des déchets, au sens de l'article 3, point 1, de cette directive, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage ne sauraient, par elles-mêmes, permettre d'établir directement que certains déchets ou certaines catégories de déchets ne doivent plus être considérés comme tels (voir, en ce sens, arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, point 55).
- 30 Partant, il y a lieu de considérer que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 ne permet pas à un détenteur de déchets, tel que Tallinna Vesi, d'exiger, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de cet État membre.
- 31 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 doit être interprété en ce sens que :
- il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, la fin d'un tel statut dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant ce type de déchets et
 - il ne permet pas à un détenteur de déchets, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de cet État membre.

Sur les dépens

- 32 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

L'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives, doit être interprété en ce sens que :

- **il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union européenne pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, la fin d'un tel statut dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant ce type de déchets et**
- **il ne permet pas à un détenteur de déchets, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de cet État membre.**

Signatures