



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

14 mars 2019*

« Manquement d'État – Règlement (CE) n° 1013/2006 – Transfert des déchets – Refus de la République tchèque d'assurer la reprise du mélange TPS-NOLO (Geobal) transféré de cet État membre vers la Pologne – Existence d'un déchet – Charge de la preuve – Preuve »

Dans l'affaire C-399/17,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 3 juillet 2017,

Commission européenne, représentée par M^{mes} P. Němečková, E. Sanfrutos Cano et L. Haasbeek, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, J. Vlácil et T. Müller ainsi que par M^{me} L. Dvořáková, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (première chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, vice-présidente de la Cour, faisant fonction de président de la première chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, E. Regan et S. Rodin, juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M. M. Aleksejev, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 septembre 2018,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 novembre 2018,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en refusant d'assurer la reprise en République tchèque du mélange TPS-NOLO ou Geobal [ci-après le « TPS-NOLO (Geobal) »] transféré de cet État membre à Katowice (Pologne), la République tchèque a manqué aux

* Langue de procédure : le tchèque.

obligations qui lui incombent en vertu de l'article 24, paragraphe 2, et de l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets (JO 2006, L 190, p. 1).

Le cadre juridique

Le règlement n° 1013/2006

2 Aux termes de l'article 1^{er} du règlement n° 1013/2006, intitulé « Champ d'application » :

« 1. Le présent règlement établit les procédures et les régimes de contrôle applicables au transfert de déchets, en fonction de l'origine, de la destination et de l'itinéraire du transfert, du type de déchets transférés et du type de traitement à appliquer aux déchets sur leur lieu de destination.

[...] »

3 L'article 2 de ce règlement dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) "déchet", la définition qui est donnée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/12/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets (JO 2006, L 114, p. 9), remplacée, à compter du 12 décembre 2010, par 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), dont l'article 3 reprend en substance la définition du "déchet" donnée par la directive 2006/12].

[...]

19) "autorité compétente d'expédition", l'autorité compétente de la zone au départ pour laquelle le transfert est prévu ou a lieu ;

20) "autorité compétente de destination", l'autorité compétente pour la zone à destination de laquelle le transfert est prévu ou a lieu [...]

[...]

22) "pays d'expédition", tout pays au départ duquel un transfert de déchet est prévu ou a lieu ;

23) "pays de destination", tout pays à destination duquel un transfert de déchets est prévu ou a lieu [...]

[...]

35) "transfert illicite", tout transfert de déchets :

a) effectué sans notification à l'ensemble des autorités compétentes concernées en application du présent règlement ; ou

[...]

g) au sujet duquel, pour ce qui est des transferts de déchets visés à l'article 3, paragraphes 2 et 4 :

[...]

iii) le transfert est effectué selon des modalités qui ne sont pas spécifiées concrètement dans le document figurant à l'annexe VII ;

[...] »

4 En vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1013/2006, les transferts transfrontaliers à l'intérieur de l'Union doivent, en fonction de la nature et du traitement des déchets et dès lors que ceux-ci excèdent une quantité de 20 kilogrammes (kg), faire l'objet d'une procédure de notification aux autorités compétentes ou d'information de ces dernières.

5 L'article 24, paragraphes 1 et 2, de ce règlement dispose :

« 1. Lorsqu'une autorité compétente découvre un transfert qu'elle considère comme étant un transfert illicite, elle en informe immédiatement les autres autorités compétentes concernées.

2. Si le transfert illicite est le fait du notifiant, l'autorité compétente d'expédition veille à ce que les déchets en question soient :

- a) repris par le notifiant de fait ; ou, si aucune notification n'a été effectuée,
- b) repris par le notifiant de droit ; ou, si cela est impossible,
- c) repris par l'autorité compétente d'expédition elle-même ou par une autre personne physique ou morale agissant en son nom ; ou, si cela est impossible,
- d) valorisés ou éliminés d'une autre manière dans le pays de destination ou d'expédition par l'autorité compétente d'expédition elle-même ou par une personne physique ou morale agissant en son nom ; ou, si cela est impossible,
- e) valorisés ou éliminés d'une autre manière dans un autre pays par l'autorité compétente d'expédition elle-même ou par une personne physique ou morale agissant en son nom si toutes les autorités compétentes concernées sont d'accord.

La reprise, valorisation ou élimination doit avoir lieu dans les trente jours ou dans tout autre délai pouvant être fixé par les autorités compétentes concernées après que l'autorité compétente d'expédition a eu connaissance ou a été avisée par écrit par les autorités compétentes de destination ou de transit du transfert illicite et informée des raisons le justifiant. Cet avis peut résulter des informations transmises aux autorités compétentes de destination ou de transit, notamment par d'autres autorités compétentes.

En cas de reprise au sens des points a), b) et c), une nouvelle notification doit être effectuée, sauf si les autorités compétentes concernées estiment d'un commun accord qu'une demande dûment motivée de l'autorité compétente d'expédition initiale est suffisante.

La nouvelle notification est effectuée par la personne, ou l'autorité visée aux points a), b), ou c) de la liste, dans l'ordre indiqué.

Aucune autorité compétente ne s'oppose ou ne formule d'objections à la réintroduction des déchets faisant l'objet d'un transfert illicite. Si d'autres arrangements sont pris au sens des points d) et e) par l'autorité compétente d'expédition, une nouvelle notification est effectuée par l'autorité compétente d'expédition initiale ou par une personne physique ou morale agissant en son nom, sauf si les autorités compétentes concernées estiment d'un commun accord qu'une demande dûment motivée de cette autorité est suffisante. »

6 Aux termes de l'article 28 du règlement n° 1013/2006 :

« 1. Si les autorités compétentes d'expédition et de destination ne peuvent pas se mettre d'accord sur sa classification en tant que déchet ou non, l'objet du transfert est traité comme s'il s'agissait d'un déchet. Ceci est sans préjudice du droit du pays de destination de traiter les matières transférées conformément à sa législation nationale, après l'arrivée desdites matières, et lorsqu'une telle législation est conforme au droit communautaire ou international.

2. Si les autorités compétentes d'expédition et de destination ne peuvent pas se mettre d'accord sur la classification des déchets notifiés en tant que déchets figurant à l'annexe III, III A, III B ou à l'annexe IV, les déchets sont considérés comme des déchets figurant à l'annexe IV.

3. Si les autorités compétentes d'expédition et de destination ne peuvent pas se mettre d'accord sur la classification de l'opération de traitement des déchets notifiée comme étant une opération de valorisation ou d'élimination, les dispositions concernant l'élimination s'appliquent.

4. Les paragraphes 1 à 3 s'appliquent uniquement aux fins du présent règlement et sans préjudice du droit des parties concernées de porter tout litige relatif à ces questions devant les cours et tribunaux. »

7 La rubrique A3190 de la liste A figurant dans la partie 1 de l'annexe V du règlement n° 1013/2006 est définie de la manière suivante :

« Résidus goudronneux (excepté ciments asphaltiques) de raffinage, de distillation ou de toute opération de pyrolyse de matières organiques ».

La directive 2006/12

8 Le considérant 2 de la directive 2006/12 énonce :

« Toute réglementation en matière de gestion des déchets doit avoir comme objectif essentiel la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets. »

9 L'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), de cette directive définit le « déchet » comme « toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

La directive 2008/98

10 L'article 3 de la directive 2008/98 dispose :

« 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

[...] »

11 L'article 6, paragraphe 1, de cette directive prévoit :

« 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. »

Le règlement REACH

12 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008 (JO 2008, L 353, p. 1) (ci-après le « règlement REACH ») :

« Les déchets tels que définis dans la directive 2006/12/CE [...] ne sont pas une substance, un mélange ou un article au sens de l'article 3 du présent règlement. »

13 L'article 128 du règlement REACH dispose :

« 1. Sous réserve du paragraphe 2, les États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre et d'entraver toute fabrication, importation, mise sur le marché ou utilisation d'une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange ou un article, qui entre dans le champ d'application du présent règlement, qui est conforme au présent règlement et, le cas échéant, à des actes communautaires adoptés en application de celui-ci.

2. Aucune disposition du présent règlement n'empêche les États membres de maintenir ou de fixer des règles nationales visant à protéger les travailleurs, la santé humaine et l'environnement et s'appliquant dans les cas où le présent règlement n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation. »

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

- 14 Entre la fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011, un exploitant tchèque a transféré de Litvínov (République tchèque) à Katowice (Pologne) environ 20 000 tonnes de TPS-NOLO (Geobal), un mélange composé de goudrons acides provenant du raffinage du pétrole, de poussière de carbone et d'oxyde de calcium.
- 15 Ce mélange a été déposé, en tout ou en partie, sur un terrain loué par l'importateur polonais et situé à Katowice, rue Karol Woźniak.
- 16 Le 11 septembre 2011, les autorités polonaises ont informé le ministère de l'environnement tchèque qu'elles considéraient ce transfert comme un transfert de déchets illicite, au sens de l'article 2, point 35, sous a), du règlement n° 1013/2006, dans la mesure où ni l'expéditeur ni le destinataire de ces déchets n'avaient notifié ce transfert aux autorités chargées de la protection de l'environnement.
- 17 Au mois de janvier 2012, le ministère de l'environnement tchèque a répondu aux autorités polonaises que, le TPS-NOLO (Geobal) étant enregistré conformément au règlement REACH, il ne considérait pas celui-ci comme un déchet et qu'il refusait, par conséquent, d'enjoindre à l'expéditeur tchèque du mélange en cause d'en assurer la reprise.
- 18 Saisie le 4 février 2014 par une association de protection de l'environnement d'une plainte relative à ce transfert, la Commission a, le 12 juin suivant, ouvert une enquête.
- 19 Le 27 novembre 2014, la Commission a adressé à la République tchèque une mise en demeure, à laquelle cet État membre a répondu le 20 février suivant, en faisant valoir que le TPS-NOLO (Geobal) ne constituait pas un déchet.
- 20 Le 22 octobre 2015, la Commission a notifié à la République tchèque un avis motivé, auquel la République tchèque a répondu le 18 décembre suivant, en confirmant son refus d'assurer le transfert sur son territoire du mélange en cause.
- 21 La Commission, ayant constaté que la République tchèque refusait de se conformer à son avis motivé, a décidé d'introduire le présent recours.

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

- 22 À la suite du prononcé des conclusions de M. l'avocat général, la Commission a demandé à la Cour, par une lettre du 23 novembre 2018, la réouverture de la phase orale de la procédure, conformément à l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, au motif que les raisons sur lesquelles s'est fondé M. l'avocat général pour conclure au rejet du recours comme irrecevable n'avaient pas été débattues entre les parties, que ce soit lors de la phase écrite ou lors de la phase orale de la procédure.
- 23 Il convient de rappeler que, conformément à l'article 83 du règlement de procédure, la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée, ou lorsqu'une partie a soumis, après la clôture de cette phase, un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour, ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.
- 24 La Cour considère, l'avocat général entendu, qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer sur le présent recours et que l'affaire ne doit pas être examinée au regard d'un argument qui n'a pas été débattu devant elle.

25 Par conséquent, il convient de rejeter la demande de réouverture de la phase orale de la procédure présentée par la Commission.

Sur le recours

Argumentation des parties

26 La Commission reproche à la République tchèque d'avoir refusé, en méconnaissance de l'article 24 du règlement n° 1013/2006, de déférer à la demande des autorités polonaises de reprendre en charge le mélange en cause, qui aurait été illégalement transféré sur le territoire polonais.

27 Le TPS-NOLO (Geobal) devrait être qualifié de « déchet ».

28 En effet, en premier lieu, ce mélange serait produit à partir de déchets provenant d'une ancienne activité de raffinage, sur le site d'Ostrava (République tchèque).

29 En deuxième lieu, les goudrons acides, dont est issu le TPS-NOLO (Geobal), comme ce mélange lui-même, constitueraient des déchets dangereux.

30 En troisième lieu, en République tchèque comme en Pologne, le mélange en cause serait considéré comme un déchet. La République tchèque ne contesterait pas cet état de fait en ce qui la concerne. D'ailleurs, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque) aurait constaté, dans une décision du 3 décembre 2015, que la substance « Geobal » était classée parmi les déchets. De plus, la décision relative à la modification n° 20 du permis intégré relatif au complexe de décharges de Litvínov désignerait la substance « Geobal 4 » comme un déchet.

31 En quatrième lieu, cette substance n'aurait pas cessé d'être un déchet en raison de son enregistrement au titre du règlement REACH. En effet, d'une part, les déchets seraient exclus du champ d'application de ce règlement, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de celui-ci. Par conséquent, l'article 128 du règlement REACH, qui interdit notamment toute entrave à la libre circulation des substances qui entrent dans le champ d'application de ce règlement, ne s'appliquerait pas à une substance initialement classée comme déchet, tant que celle-ci n'aurait pas cessé d'être un déchet. D'autre part, l'enregistrement au titre dudit règlement ne constituerait que l'un des facteurs pouvant présenter un intérêt aux fins de déterminer si une substance a cessé d'être un déchet, ainsi que la Cour l'aurait jugé dans l'arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142). Enfin, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du règlement REACH, l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) serait uniquement habilitée à contrôler le caractère complet du dossier d'enregistrement, sans qu'une évaluation de la qualité ou du caractère approprié des données soumises soit réalisée.

32 En cinquième lieu, l'intention du détenteur ne serait pas l'unique élément déterminant de la qualification d'un matériau de déchet. Ainsi que la Cour l'aurait jugé dans l'arrêt du 15 juin 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 et C-419/97, EU:C:2000:318, point 88), la qualité de déchet devrait être déterminée au regard des circonstances de chaque cas d'espèce et la définition du terme « déchet » ne pourrait être interprétée de manière restrictive. La composition d'un matériau et le danger qu'il constitue pour l'environnement et la santé de l'homme seraient des facteurs importants pour déterminer si celui-ci constitue ou non un déchet.

33 En sixième lieu, selon les arrêts du 28 mars 1990, Vesso et Zanetti (C-206/88 et C-207/88, EU:C:1990:145, point 11), ainsi que du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-129/96, EU:C:1997:628, point 31 et jurisprudence citée), la possibilité d'une réutilisation économique ne serait pas exclusive de la notion de déchet. Au demeurant, l'intérêt économique du

mélange en cause ne serait pas établi et ne pourrait être déduit du contrat de vente en consignation conclu. Ce contrat ne prouverait pas l'existence d'une demande, en Pologne, pour le matériau en question en tant que combustible pour les cimenteries puisque, dans cet État membre, l'acheteur n'aurait pas réalisé la vente du mélange stocké conformément aux stipulations contractuelles. Compte tenu de la diminution de la quantité de mélange présente sur le site concerné, qui a été constatée par les inspecteurs polonais, une partie de celui-ci aurait probablement été réexportée.

- 34 En tout état de cause, il résulterait des termes mêmes de l'article 28 du règlement n° 1013/2006 que, à défaut d'accord entre les autorités tchèques et les autorités polonaises, le mélange en cause devrait être traité comme s'il constituait un déchet. Ce serait à juste titre que les autorités polonaises auraient conclu, au vu des tests qu'elles ont réalisés en laboratoire, que le mélange en cause était un déchet au regard de l'annexe IV de ce règlement et de la législation polonaise.
- 35 En défense, la République tchèque fait valoir que les États membres ne peuvent pas faire un usage discrétionnaire de l'article 28 du règlement n° 1013/2006. Cette disposition ne pourrait être appliquée que lorsqu'un État membre éprouve des doutes renforcés quant à la qualité de déchet du matériau concerné. S'il était permis à un État membre d'invoquer, sans apporter de preuve, l'article 28 de ce règlement, il en résulterait une grave atteinte à la liberté de circulation. Cette interprétation serait confirmée par l'arrêt du 9 juin 2016, *Nutrivet* (C-69/15, EU:C:2016:425). Or, la Commission n'apporterait aucune preuve de ce que le mélange en cause est un déchet, au sens de l'article 3, point 1, de la directive 2008/98.
- 36 Il ressortirait de la définition des « déchets », au sens de l'article 3, point 1, de la directive 2008/98 et de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, point 26, ainsi que du 15 juin 2000, *ARCO Chemie Nederland e.a.*, C-418/97 et C-419/97, EU:C:2000:318, points 57 et 97), que, aux fins de la classification d'un matériau en tant que déchet, ce serait la manière dont son détenteur a l'intention de le traiter qui importerait, de telle sorte qu'un même matériau pourrait ou non être qualifié de déchet. Par conséquent, aux fins de la qualification d'un matériau de déchet, la seule composition de celui-ci ne serait pas déterminante. Aussi les tests réalisés en laboratoire par les autorités polonaises ne seraient-ils pas pertinents aux fins de la qualification du mélange en cause.
- 37 La Commission ne pourrait se prévaloir de ce que la République tchèque n'a présenté aucune décision nationale selon laquelle le mélange en cause aurait cessé d'être un déchet. En effet, cet argument de la Commission serait fondé sur l'article 6 de la directive 2008/98, lequel ne serait pas applicable *ratione temporis* à ce mélange. En effet, le délai de transposition de cette directive aurait expiré le 12 décembre 2010, alors que ledit mélange aurait été produit avant cette date.
- 38 D'ailleurs, le mélange en cause n'aurait jamais été qualifié de déchet. L'affirmation de la Commission selon laquelle ce mélange était considéré comme un déchet en République tchèque ne serait pas étayée. Au contraire, le permis intégré relatif aux installations dans lesquelles ce mélange a été produit indiquerait clairement que le traitement qu'il prévoit vise à réaliser un produit combustible. La demande pour ce dernier aurait existé non seulement en République tchèque, mais également en Pologne.
- 39 En particulier, il serait manifeste que, à la date du transfert concerné, le mélange en cause n'était pas un déchet. Son détenteur n'aurait pas eu l'intention de s'en défaire, comme l'attesterait, en premier lieu, l'enregistrement de ce mélange comme combustible, conformément au règlement REACH, avant son exportation vers la Pologne. Or, conformément à l'arrêt du 7 mars 2013, *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142), l'enregistrement dudit mélange au titre du règlement REACH devrait être pris en considération en tant que facteur établissant l'intention du détenteur d'utiliser le même mélange non pas comme un déchet, mais d'un point de vue économique.

- 40 En second lieu, l'exportation du mélange en cause en Pologne se serait effectuée sur la base d'un contrat de vente en consignation conclue avec une entreprise polonaise établie à Sosnowiec (Pologne) aux fins de la production de ciment. L'affirmation de la Commission selon laquelle ce mélange aurait probablement été réexporté ne serait aucunement étayée. L'amende infligée aux acquéreurs polonais et la constatation, par les autorités polonaises, d'une diminution substantielle du volume dudit mélange établiraient, au contraire, que le mélange en cause a trouvé, en Pologne, une utilisation conforme au projet initial.
- 41 L'absence de possibilités actuelles d'utilisation de ce mélange dans cet État membre, selon les informations fournies par les autorités dudit État membre, ne serait aucunement pertinente aux fins d'apprécier si, lors de son exportation, ledit mélange constituait ou non un déchet. D'ailleurs, l'utilisation d'une substance enregistrée en application du règlement REACH ne saurait être limitée au territoire d'un seul État membre.
- 42 La Commission n'apporterait aucune preuve de ce que le mélange transféré n'aurait pas été utilisé conformément au contrat conclu et de ce qu'il aurait été réexporté.
- 43 La Commission n'apporterait ainsi aucun élément de preuve que le mélange en cause était, à l'époque des faits, un déchet, au sens de l'article 3, point 1, de la directive 2008/98. Par conséquent, elle ne serait pas acquittée de la charge de la preuve qui lui incombe dans le cadre d'une procédure en manquement.

Appréciation de la Cour

- 44 Le règlement n° 1013/2006 établit les procédures et les régimes de contrôle applicables au transfert de déchets, notamment entre États membres de l'Union.
- 45 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1013/2006 soumet les transferts à l'intérieur de l'Union de tous les déchets destinés à être éliminés et de nombreux déchets destinés à être valorisés, en particulier ceux figurant à l'annexe IV de ce règlement, à une procédure de notification et de consentement écrits préalables. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement, les autres transferts de déchets doivent faire l'objet d'une information par l'établissement du formulaire figurant à l'annexe VII du même règlement, à moins de concerner des quantités minimales, ne dépassant pas 20 kg.
- 46 L'article 2, point 35, sous a) et g), du règlement n° 1013/2006 qualifie de « transfert illicite » notamment un transfert de déchets qui n'a fait l'objet ni d'une notification ni d'une information.
- 47 Dans le cas d'un transfert illicite pour les motifs susmentionnés, l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 1013/2006 prévoit que l'autorité chargée de l'exécution de ce règlement dans l'État membre de provenance des déchets, désignée comme « l'autorité compétente d'expédition », doit veiller à ce que, dans un délai en principe de 30 jours à compter du jour où elle a été informée, les déchets soient repris par le « notifiant de droit », c'est-à-dire la personne sur laquelle pesait l'obligation de notifier ou d'informer, ou, à défaut, faire reprendre ou reprendre elle-même les déchets.
- 48 En l'espèce, le transfert, entre la fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011, de 20 000 tonnes de TPS-NOLO (Geobal) de la République tchèque vers la Pologne n'a fait l'objet ni d'une notification ni d'une information. Lorsque, au mois de septembre 2011, les autorités polonaises ont signalé ce transfert au ministère de l'environnement tchèque, celui-ci a refusé d'enjoindre à l'expéditeur tchèque de procéder à la reprise du mélange en cause en Pologne, en faisant valoir que ce dernier ne constituait pas un déchet. C'est la persistance de ce refus qui a conduit à l'ouverture de la procédure en manquement, puis à la saisine de la Cour par la Commission.

- 49 Cette dernière souligne que, en vertu de l'article 28 du règlement n° 1013/2006, l'objet d'un transfert est présumé être un déchet lorsque les autorités compétentes d'expédition et de destination, comme en l'espèce, ne s'accordent pas sur le point de savoir si l'objet de ce transfert doit être qualifié de déchet. Le transport du mélange en cause dans la présente affaire aurait donc dû être regardé comme un transfert de déchets qui, en l'absence de l'accomplissement des formalités rappelées au point 4 du présent arrêt, était illicite. Dans ces conditions, la Commission considère que la République tchèque, saisie d'une demande en ce sens par les autorités polonaises, était tenue d'assurer la reprise des déchets conformément au texte même de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 1013/2006. La Commission demande à la Cour de constater que la République tchèque a manqué à son obligation en s'y refusant.
- 50 Selon la République tchèque, la Commission n'apporte pas la preuve que le mélange en cause est un déchet.

Sur la charge de la preuve

- 51 Dans le cadre de la procédure en manquement, il incombe à la Commission, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, d'établir l'existence du manquement allégué (arrêts du 25 mai 1982, Commission/ Pays-Bas, 97/81, EU:C:1982:193, point 6, et du 11 juillet 2018, Commission/Belgique, C-356/15, EU:C:2018:555, point 25). C'est la Commission qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans qu'elle puisse se fonder sur une présomption quelconque (arrêts du 10 juin 2010, Commission/Portugal, C-37/09, non publié, EU:C:2010:331, point 28 ; du 22 septembre 2011, Commission/Espagne, C-90/10, non publié, EU:C:2011:606, point 47, et du 13 février 2014, Commission/Royaume-Uni, C-530/11, EU:C:2014:67, point 60).
- 52 En l'espèce, si le mélange en cause n'est pas un déchet, le règlement n° 1013/2006 n'est pas applicable à son transfert de la République tchèque vers la Pologne et la Commission ne peut en invoquer la méconnaissance par le premier de ces États membres. Par conséquent, la classification comme déchet de ce mélange est nécessaire à la constatation d'un manquement fondé sur l'article 24, paragraphe 2, de ce règlement et elle fait partie, par suite, des éléments soumis à la vérification de la Cour dans la présente affaire.
- 53 Par ailleurs, dès lors que, en vertu de la jurisprudence rappelée au point 51 du présent arrêt, la Commission ne peut se fonder sur une présomption quelconque pour apporter la preuve d'un manquement, cette institution ne peut se borner à se prévaloir de la présomption prévue à l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 1013/2006 ni prétendre s'en tenir au seul constat du désaccord existant entre les autorités compétentes d'expédition et de destination sur la classification du mélange en cause en tant que déchet aux fins d'établir que celui-ci est bien un déchet.
- 54 Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que la Commission soutient qu'il ne lui appartient pas d'apporter la preuve que le mélange en cause doit bien être qualifié de « déchet » aux fins de la présente procédure en manquement.

Sur la preuve du manquement

- 55 Dès lors qu'il est constant qu'aucune des formalités requises pour un transfert de déchets n'a été accomplie en vue du transport du mélange en cause, celui-ci doit être considéré comme ayant fait l'objet d'un transfert illicite, au sens de l'article 2, point 35, du règlement n° 1013/2006, à la condition qu'il soit susceptible d'être qualifié de déchet. Dans ce cas, l'autorité compétente d'expédition devait en assurer la reprise, à la demande des autorités polonaises, en application de l'article 24, paragraphe 2, de ce règlement. Il convient certes de réserver l'hypothèse, prévue à l'article 24, paragraphe 2, sous d),

dudit règlement, dans laquelle cette reprise serait impossible, mais une telle impossibilité n'est invoquée par aucune des parties. Dans ces conditions, la qualification du mélange en cause de déchet est décisive aux fins d'établir l'existence du manquement invoqué.

- 56 En vertu de l'article 2, point 1, du règlement n° 1013/2006, la définition de la notion de « déchet », aux fins de ce règlement, est celle qui est donnée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/12 dans les termes suivants : « toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». Étant expressément non exhaustive, la liste des catégories de déchets mentionnée à l'annexe I de cette directive a une portée principalement illustrative (arrêt du 12 décembre 2013, Shell Nederland, C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, point 35).
- 57 La directive 2008/98, qui a remplacé la directive 2006/12, a repris en substance cette définition à son article 3, point 1. Toutefois, il convient d'indiquer que l'applicabilité de cette directive au présent litige ne ressort pas des pièces du dossier. En effet, les parties n'apportent aucun élément de nature à établir que ladite directive avait été transposée dans le droit tchèque à la date du transfert litigieux, que les parties s'accordent à situer, sans plus de précisions, entre la fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011. Or, ainsi que la Commission l'a reconnu lors de l'audience, c'est à la date de ce transfert qu'il convient de se placer pour qualifier ou non de déchet le mélange en cause, dès lors que la licéité du transfert doit s'apprécier à cette même date.
- 58 Ainsi qu'il ressort de la définition rappelée ci-dessus, la qualification de « déchet » résulte avant tout du comportement du détenteur et de la signification des termes « se défaire » (voir, en ce sens, arrêts du 24 juin 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, point 53, et du 18 décembre 2007, Commission/Italie, C-263/05, EU:C:2007:808, point 32).
- 59 S'agissant de l'expression « se défaire », il découle de la jurisprudence de la Cour que celle-ci doit être interprétée en tenant compte de l'objectif de la directive 2006/12, lequel consiste, selon le considérant 2 de celle-ci, en la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets, ainsi qu'à la lumière de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, qui dispose que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur les principes de précaution et d'action préventive. Il s'ensuit que les termes « se défaire », et donc la notion de « déchet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/12, ne sauraient être interprétés de manière restrictive (arrêt du 12 décembre 2013, Shell Nederland, C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, point 38 ainsi que jurisprudence citée).
- 60 Par ailleurs, la Cour a jugé que l'existence d'un déchet, au sens de la directive 2006/12 doit être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de cette directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'efficacité de celle-ci (arrêt du 12 décembre 2013, Shell Nederland, C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, point 40 ainsi que jurisprudence citée).
- 61 En l'espèce, il convient de faire précéder l'examen des éléments de preuve présentés par la Commission de deux observations liminaires. Premièrement, dès lors qu'il s'agit d'apprécier la qualité de déchet du mélange transféré, les circonstances pertinentes au regard desquelles il convient de porter cette appréciation sont celles existant à la date du transfert, et non les circonstances antérieures et postérieures à cette date. Deuxièmement, ayant considéré qu'il incombait à la République tchèque d'apporter la preuve que le TPS-NOLO (Geobal) n'était pas un déchet, la Commission s'est moins employée, dans ses écritures, à fournir elle-même les preuves que cette substance est un déchet qu'à répondre aux arguments avancés par l'État membre défendeur, au cours de la procédure en manquement, en vue de prouver le contraire.

- 62 Au nombre des circonstances que la Commission présente comme de nature à établir le caractère de déchet du mélange en cause, elle mentionne, en premier lieu, le fait que le TPS-NOLO (Geobal) est produit à partir de déchets provenant d'une ancienne activité de raffinage sur le site d'Ostrava.
- 63 Ce point a été confirmé, lors de l'audience devant la Cour, par la République tchèque, qui a également admis que les goudrons acides, principal composant dudit mélange, sont issus de l'activité d'une ancienne raffinerie de pétrole établie sur le site d'Ostrava et correspondent aux « [r]ésidus goudronneux (excepté ciments asphaltiques) de raffinage, de distillation ou de toute opération de pyrolyse de matières organiques » figurant à la rubrique A3190 de la liste A figurant dans la partie 1 de l'annexe V du règlement n° 1013/2006. Néanmoins, cet État membre soutient que, par leur mélange avec de la poussière de carbone et de l'oxyde de calcium pour former le TPS-NOLO (Geobal), ces goudrons ont subi une transformation qui leur a fait perdre leur caractère de déchet et leur a permis d'être utilisés comme combustibles dans les cimenteries.
- 64 Or, le fait qu'une substance est le résultat d'une opération de valorisation de déchets constitue seulement l'un des éléments qui doivent être pris en considération pour déterminer si cette substance est toujours un déchet, mais il ne permet pas en tant que tel de tirer une conclusion définitive à cet égard (arrêts du 15 juin 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 et C-419/97, EU:C:2000:318, point 97, ainsi que du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, point 58). Par conséquent, la seule circonstance que le TPS-NOLO (Geobal) soit produit à partir de déchets ne permet pas d'établir qu'il est lui-même un déchet.
- 65 En deuxième lieu, la Commission souligne la dangerosité des goudrons acides dont est issu le TPS-NOLO (Geobal) et de ce mélange lui-même.
- 66 Il convient de souligner, au préalable, que la notion de déchet ne se déduit pas de la dangerosité des substances (arrêt du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, EU:C:2002:232, point 48). S'agissant des conséquences à tirer de la dangerosité alléguée des goudrons acides en cause, le droit de l'Union n'exclut pas, par principe, qu'un déchet considéré comme dangereux puisse cesser d'être un déchet si une opération permet de le rendre utilisable sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement et si, par ailleurs, il n'est pas constaté que le détenteur de l'objet en cause s'en défait ou à l'intention de s'en défaire (arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, point 60).
- 67 En ce qui concerne la qualification de déchet dangereux du TPS-NOLO (Geobal) lui-même, alléguée par la Commission, cette institution fait état de l'amende infligée par une juridiction polonaise à l'un des acquéreurs de ce mélange en raison de la qualification de celui-ci de déchet dangereux. Il convient toutefois de souligner les limites de l'argument tiré de la qualification d'une substance autre que celle en cause et dans des circonstances qui ne sont pas précisées. En ce qui concerne le mélange en cause, la République tchèque a admis à l'audience que la quantité non utilisée restant épandue sur le site de Katowice depuis plusieurs années, dans des conditions de conservation préjudiciables pour l'environnement et la santé publique, doit sans doute être regardée comme un déchet. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 61 du présent arrêt et comme l'a fait valoir la République tchèque, ces circonstances actuelles ne sont pas pertinentes pour apprécier la qualité de déchet du mélange à la date de son transfert.
- 68 En troisième lieu, la Commission soutient que le TPS-NOLO (Geobal) est considéré comme un déchet en République tchèque ainsi qu'en Pologne.
- 69 La République tchèque conteste cette affirmation en ce qui la concerne. Selon cet État membre, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême), dans son arrêt du 3 décembre 2015 que la Commission cite comme preuve de la qualification de déchet du TPS-NOLO (Geobal) en République tchèque, n'a pas pris position sur ce point, mais s'est borné à rapporter, dans le résumé des observations des parties, que ces dernières avaient qualifié ce mélange de déchet.

- 70 La Commission mentionne également, à l'appui de son argumentation, la modification n° 20 du permis intégré relatif à l'installation de Litvínov, dans laquelle le mélange en cause a été entreposé avant son transfert en Pologne. Elle relève que cette décision désigne comme déchet le « Geobal 4 ». Toutefois, la ressemblance entre les noms de ces substances ne suffit pas à établir l'identité du « Geobal 4 » et du mélange en cause. De plus, ainsi qu'il a été rappelé au point 60 du présent arrêt, la qualité de déchet doit être appréciée *in concreto*, en tenant compte des circonstances de chaque cas d'espèce.
- 71 S'agissant de la qualification du TPS–NOLO (Geobal) dans le droit polonais, il convient d'indiquer que le gouvernement polonais n'a participé ni à la procédure écrite ni à la procédure orale et que sa position n'est connue de la Cour que par deux courriers, en date des 21 juillet 2015 et 11 mai 2016, adressés par la République de Pologne à la Commission, qui les a versés au dossier soumis à la Cour. Il en ressort que, dans cet État membre, ce mélange était considéré, à ces dates, comme un déchet dont l'utilisation en tant que combustible était interdite. Toutefois, la République tchèque a soutenu à l'audience, sans être contredite, que l'utilisation dudit mélange comme combustible dans les cimenteries n'avait été interdite, en Pologne, qu'à compter du mois de mai 2011, soit postérieurement au transfert en cause. D'ailleurs, le contrat de vente en consignation conclu paraît attester que, à la date de sa signature, au mois de décembre 2010, le TPS–NOLO (Geobal) avait en Pologne, selon l'importateur polonais concerné, une utilité et une valeur économique.
- 72 En quatrième lieu, la Commission fait valoir qu'il ne peut être déduit de l'enregistrement du mélange en cause au titre du règlement REACH avant son transfert que celui-ci avait cessé d'être un déchet.
- 73 Il convient de rappeler, à cet égard, que, selon l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement, les déchets ne sont pas une substance, un mélange ou un article, au sens de l'article 3 de ce règlement. Certes, ainsi que l'a fait valoir la Commission, le mélange en cause a pu être enregistré à tort au titre du règlement REACH, en méconnaissance de sa qualification de déchet. Il reste que cette hypothèse ne peut valoir démonstration de la nature de déchet de ce mélange. Sans autoriser aucune conclusion définitive en sens inverse, l'enregistrement d'une substance conformément au règlement REACH présente néanmoins un intérêt pour déterminer si cette substance a cessé d'être un déchet (voir, en ce sens, arrêt du 7 mars 2013, *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri*, C-358/11, EU:C:2013:142, points 63 et 64).
- 74 En cinquième lieu, la Commission met en avant la composition du mélange en cause et le danger qu'il présenterait pour l'environnement ou la santé humaine. Il convient, à cet égard, de relever, tout d'abord, que les analyses de ce mélange dont se prévaut la Commission, sans les produire, ont été réalisées par les autorités polonaises de manière non contradictoire et que la République tchèque n'est pas en mesure de procéder à une contre-expertise, dès lors que ledit mélange se trouve sur le territoire polonais. Ensuite, ainsi qu'il ressort de la définition du déchet, une substance est un déchet non pas par nature, mais en conséquence de l'intention ou de l'obligation de son détenteur de s'en défaire, c'est-à-dire par la volonté du détenteur ou du législateur. Il s'ensuit que la composition chimique de la substance concernée est tout au plus susceptible de constituer une indication quant à sa nature de déchet (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2004, *Van de Walle e.a.*, C-1/03, EU:C:2004:490, point 42). Enfin, les risques que présente une substance pour l'environnement ou la santé de l'homme n'ont pas d'incidence déterminante sur sa qualification de déchet (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2000, *Arco Chemie Nederland e.a.*, C-418/97 et C-419/97, EU:C:2000:318, point 66).
- 75 En sixième lieu, la Commission fait valoir que, à supposer que le TPS–NOLO (Geobal) ait été susceptible de faire l'objet d'une réutilisation économique, cette circonstance n'est pas incompatible avec sa qualification de déchet (voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 1990, *Vessoso et Zanetti*, C-206/88 et C-207/88, EU:C:1990:145, point 13, ainsi que du 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, point 31). Toutefois, cette argumentation ne peut, inversement, être regardée comme une preuve ni même comme un indice de la nature de déchet du mélange en cause.

- 76 En outre, la Commission conteste l'utilité économique du mélange en cause. Elle déduit de la diminution de la quantité de mélange présente sur le site concerné, constatée par les inspecteurs polonais, que l'acheteur n'aurait pas réalisé la vente, en Pologne, de ce mélange, ainsi que le prévoyait le contrat conclu, et que celui-ci aurait été en partie réexporté. Elle en conclut qu'il n'existait pas de demande pour ledit mélange en tant que combustible pour les cimenteries dans cet État membre.
- 77 Selon les indications fournies par les autorités polonaises, la quantité de TPS–NOLO (Geobal) déposée à Katowice ne représentait plus, pendant l'année 2016, que 6 000 tonnes environ, sur les 20 000 tonnes de ce mélange transférées au cours de l'année 2011. Il paraît néanmoins difficile de déduire de cette seule constatation que la vente en consignation du mélange en cause n'a pas été réalisée et que ce dernier a été en partie réexporté. Ainsi que le suggère la République tchèque, la diminution des quantités de mélange présentes sur le site concerné peut également s'expliquer par l'utilisation de celui-ci comme combustible dans des cimenteries polonaises, conformément à sa destination, tant que cet usage était autorisé. En tout état de cause, les allégations de la Commission sur ce point ne sont étayées par aucun élément de preuve.
- 78 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Commission ne peut être regardée comme ayant apporté, à suffisance de droit, la preuve du caractère de déchet, au sens de la directive 2006/12, du mélange en cause. En conséquence, elle n'a pas établi que le transfert de celui-ci de la République tchèque vers la Pologne entre la fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011 ait constitué, à la date à laquelle il a été réalisé, un transfert de déchets, au sens du règlement n° 1013/2006, ni, par conséquent, que la République tchèque ait manqué aux obligations résultant des dispositions combinées de l'article 24, paragraphe 2, et de l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement. Le recours de la Commission doit, dès lors, être rejeté.

Sur les dépens

- 79 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République tchèque ayant conclu à la condamnation de la Commission et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête :

- 1) Le recours est rejeté.**
- 2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.**

Signatures