



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

23 mai 2019\*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Transferts de déchets à l'intérieur de l'Union européenne – Règlement (CE) n° 1013/2006 – Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d) – Champ d'application – Règlement (CE) n° 1069/2009 – Transfert de sous-produits animaux »

Dans l'affaire C-634/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Oldenburg (tribunal administratif d'Oldenburg, Allemagne), par décision du 7 novembre 2017, parvenue à la Cour le 13 novembre 2017, dans la procédure

**ReFood GmbH & Co. KG**

contre

**Landwirtschaftskammer Niedersachsen,**

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, MM. C. Lycourgos (rapporteur), E. Juhász, M. Ilešič et I. Jarukaitis, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 octobre 2018,

considérant les observations présentées :

- pour ReFood GmbH & Co. KG, par M. J. T. Gruber, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>mes</sup> M. H. S. Gijzen et M. K. Bulterman, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. W. Farrell et M. Noll-Ehlers ainsi que par M<sup>mes</sup> E. Sanfrutos Cano et L. Haasbeek, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 janvier 2019,

\* Langue de procédure : l'allemand.

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, 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 (JO 2006, L 190, p. 1, et rectificatifs JO 2008, L 318, p. 15, et JO 2013, L 334, p. 46).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant ReFood GmbH & Co. KG au Landwirtschaftskammer Niedersachsen (chambre d'agriculture de la Basse-Saxe, Allemagne) au sujet de la légalité d'un transfert de sous-produits animaux des Pays-Bas vers l'Allemagne.

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l'Union*

##### *Le règlement n° 1013/2006*

- 3 Le considérant 11 du règlement n° 1013/2006 énonce :  
« Il y a lieu d'éviter les chevauchements avec le règlement (CE) n° 1774/2002 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)], 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. »
- 4 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1013/2006 prévoit :  
« 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.  
2. Le présent règlement s'applique aux transferts de déchets :  
a) entre États membres à l'intérieur de la Communauté [...]  
[...]  
3. 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 ;  
[...] »

5 L'article 2 du règlement n° 1013/2006 dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) “déchet”, la définition qui en est donnée à l'article 1<sup>er</sup>, 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)] ;

[...] »

6 Aux termes de l'article 3 dudit règlement, intitulé « Cadre de procédure général » :

« 1. Sont soumis à la procédure de notification et de consentement écrits préalables, conformément aux dispositions du [titre II du présent règlement], les transferts ayant pour objet les déchets suivants :

a) s'il s'agit de déchets destinés à être éliminés :

tous les déchets ;

b) s'il s'agit de déchets destinés à être valorisés :

- i) les déchets figurant à l'annexe IV, laquelle comprend notamment les déchets énumérés aux annexes II et VIII de la convention de Bâle ;
- ii) les déchets figurant à l'annexe IV A ;
- iii) les déchets pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans les annexes III, III B, IV ou IV A ;
- iv) les mélanges de déchets pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans les annexes III, III B, IV ou IV A, sauf s'ils figurent à l'annexe III A.

2. Sont soumis aux exigences générales en matière d'information fixées à l'article 18, les transferts ayant pour objet les déchets suivants destinés à être valorisés, si la quantité de déchets transférés est supérieure à 20 kilogrammes :

a) les déchets figurant à l'annexe III ou III B ;

b) les mélanges, pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans l'annexe III, d'au moins deux déchets énumérés à l'annexe III, à condition que la composition de ces mélanges ne compromette pas leur valorisation dans le respect de l'environnement, et à condition que ces mélanges figurent à l'annexe III A, conformément à l'article 58.

[...] »

#### *La directive 2008/98/CE*

7 Les considérants 12 et 13 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), qui a abrogé, notamment, la directive 2006/12, 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. »

8 L'article 2, paragraphe 2, de la directive 2008/98 dispose :

« 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 ;

[...] »

9 Aux termes de l'article 13 de ladite directive, intitulé « Protection de la santé humaine et de l'environnement » :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, et notamment :

a) sans créer de risque pour l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore ;

b) sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives ; et

c) sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier. »

#### *La réglementation relative aux sous-produits animaux*

##### *– Le règlement n° 1774/2002*

10 L'article 8 du règlement n° 1774/2002, intitulé « Expédition de sous-produits animaux et de produits transformés vers d'autres États membres », disposait, à son paragraphe 2, que la réception des matières des catégories 1 et 2, des produits transformés dérivés de ces matières et des protéines animales transformées devait être autorisée par l'État membre destinataire.

11 Les articles 10 à 15, 17 et 18 de ce règlement prévoyaient une procédure d'agrément des établissements intermédiaires des catégories 1 à 3, des établissements d'entreposage, des usines d'incinération et de coïncinération, des usines de transformation des catégories 1 et 2, des usines oléochimiques des catégories 2 et 3, des usines de production de biogaz et des usines de compostage, des usines de transformation de catégorie 3 ainsi que des usines de production d'aliments pour animaux familiers et des usines de produits techniques.

– Le règlement (CE) n° 1069/2009

12 Les considérants 5, 6, 29, 57 et 58 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 (règlement relatif aux sous-produits animaux) (JO 2009, L 300, p. 1), 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.

[...]

(29) Il convient d'établir un classement des sous-produits animaux et des produits dérivés en trois catégories selon le degré de risque qu'ils présentent pour la santé publique et animale, sur la base d'évaluations des risques. Les sous-produits animaux et les produits dérivés à haut risque ne devraient être utilisés qu'en dehors de la chaîne alimentaire animale, tandis que l'utilisation des sous-produits et produits dérivés à plus faible risque devrait être autorisée sous certaines conditions de sécurité.

[...]

(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. [...]

(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<sup>er</sup>, point 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<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux [(JO 2000, L 226, p. 3)], soient uniquement [...] expédiés d'un État membre dans un autre conformément au règlement [...] n° 1013/2006. [...] »

13 L'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 1069/2009 prévoit :

« Le présent règlement fixe les règles sanitaires et de police sanitaire applicables aux sous-produits animaux et aux produits qui en sont dérivés, en vue de prévenir et de réduire au minimum les risques que ces produits comportent pour la santé publique et la santé animale, et en particulier de préserver la sécurité de la chaîne alimentaire humaine et animale. »

14 L'article 2, paragraphe 2, de ce règlement dispose :

« 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, point b), ou à être transformés en biogaz ou à être compostés ;

[...] »

15 L'article 3 dudit règlement prévoit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

11. "exploitant", toute personne physique ou morale, y compris le transporteur, le négociant ou l'utilisateur, qui exerce son contrôle sur un sous-produit animal ou un produit dérivé ;

[...] »

16 Aux termes de l'article 8 du règlement n° 1069/2009, intitulé « Matières de catégorie 1 » :

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

[...]

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

[...] »

17 L'article 10 de ce règlement, intitulé « Matières de catégorie 3 », énonce :

« 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). »

18 Aux termes de l'article 21 du règlement n° 1069/2009, intitulé « Collecte, identification de la catégorie et transport » :

« 1. Les exploitants collectent, identifient et assurent le transport des sous-produits animaux sans retard injustifié dans des conditions écartant les risques pour la santé publique et animale.

2. Les exploitants veillent à ce qu'un document commercial ou, lorsque le présent règlement ou une mesure arrêtée conformément au paragraphe 6 le prévoit, un certificat sanitaire accompagne les sous-produits animaux et les produits dérivés durant leur transport.

[...]

3. Les documents commerciaux et les certificats sanitaires accompagnant les sous-produits animaux ou les produits dérivés pendant leur transport comportent au moins des informations sur l'origine, la destination et la quantité de ces produits ainsi qu'une description des sous-produits animaux ou des produits dérivés et de leur marquage, lorsqu'un tel marquage est requis par le présent règlement.

[...]

4. Les exploitants effectuent la collecte, le transport et l'élimination des déchets de cuisine et de table de catégorie 3 conformément aux mesures nationales prévues par l'article 13 de la directive [2008/98].

[...] »

19 L'article 22 de ce règlement, intitulé « Traçabilité », dispose :

« 1. Les exploitants qui expédient, transportent ou reçoivent des sous-produits animaux ou des produits dérivés consignent les envois et les documents commerciaux ou les certificats sanitaires correspondants.

[...]

2. Les exploitants visés au paragraphe 1 mettent en place des systèmes et des procédures afin d'identifier :

- a) les autres exploitants auxquels ils ont fourni leurs sous-produits animaux ou produits dérivés ; et
- b) les exploitants auprès desquels ils se sont approvisionnés.

[...] »

20 L'article 23 dudit règlement, intitulé « Enregistrement des exploitants, établissements et usines », prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. En vue de l'enregistrement, les exploitants :

- a) signalent à l'autorité compétente, avant le début de leurs opérations, les établissements et usines sous leur contrôle, actifs à un stade quelconque de la production, du transport, de la manipulation, de la transformation, de l'entreposage, de la mise sur le marché, de la distribution, de l'utilisation ou de l'élimination des sous-produits animaux et des produits dérivés ;
- b) fournissent des informations à l'autorité compétente sur :
  - i) la catégorie des sous-produits animaux ou des produits dérivés sous leur contrôle ;
  - ii) la nature des opérations réalisées à partir de sous-produits animaux ou de produits dérivés comme matériels de départ.

2. Les exploitants fournissent à l'autorité compétente des informations à jour sur tous les établissements ou usines sous leur contrôle visés au paragraphe 1, point a), notamment en lui notifiant toute modification significative des activités et toute fermeture d'une usine ou d'un établissement existant. »

21 L'article 24 du même règlement, intitulé « Agrément des établissements et usines », énonce, à son paragraphe 1 :

« Les exploitants veillent à ce que les établissements ou usines sous leur contrôle soient agréés par l'autorité compétente lorsque ces établissements et usines effectuent une ou plusieurs des activités suivantes :

[...] »

22 L'article 41 du règlement n° 1069/2009, intitulé « Importation et transit », prévoit, à son paragraphe 2 :

« Par dérogation au paragraphe 1, l'importation et le transit :

[...]

b) de sous-produits animaux ou de produits dérivés mélangés avec tout déchet classé comme dangereux dans la décision [2000/532] ou contaminés par de tels déchets ne s'effectuent que sous réserve des dispositions du règlement [...] n° 1013/2006.

[...] »

23 L'article 43 du règlement n° 1069/2009, intitulé « Exportation », dispose, à son paragraphe 5 :

« Par dérogation aux paragraphes 3 et 4, l'exportation :

[...]

b) de sous-produits animaux ou de produits dérivés mélangés avec tout déchet classé comme dangereux dans la décision [2000/532] ou contaminés par de tels déchets ne s'effectue que sous réserve des dispositions du règlement [...] n° 1013/2006. »

24 Aux termes de l'article 48 du règlement n° 1069/2009, intitulé « Contrôles en vue de l'expédition vers d'autres États membres » :

« 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.

[...]

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.

[...] »

25 L'article 54 du règlement n° 1069/2009 est libellé comme suit :

« 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 [...] »

– *Le règlement (UE) n° 142/2011*

26 Le règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission, du 25 février 2011, portant application du règlement n° 1069/2009 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), fixe des règles détaillées régissant, notamment, l'utilisation et l'élimination des sous-produits animaux et des produits dérivés, la collecte, le transport, l'identification et la traçabilité de ces sous-produits et produits, l'enregistrement et l'agrément des établissements et des usines, la mise sur le marché, l'importation, le transit et l'exportation desdits sous-produits et produits ainsi que les procédures de contrôles officiels.

### ***Le droit allemand***

27 Le 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 (loi portant exécution du règlement n° 1013/2006 et de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination), du 19 juillet 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1462), prévoit, à son article 13, que l'autorité compétente peut, en cas de transfert illicite pour lequel aucune notification n'a été introduite conformément au règlement n° 1013/2006, procéder aux injonctions nécessaires aux fins du respect de l'obligation de reprise prévue à l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous b), de ce règlement, afin de garantir que les déchets en cause soient repris par la personne qui était tenue de procéder à cette notification en vertu de l'article 2, point 15, dudit règlement.

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

28 ReFood exploite en Allemagne une activité de transfert de restes alimentaires et de table, y compris des sous-produits animaux.

29 Le 7 avril 2014, un véhicule poids lourd, conduit par un membre du personnel de ReFood 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.

- 30 La chambre d'agriculture de la Basse-Saxe a ordonné à ReFood de renvoyer le chargement en cause aux Pays-Bas, au motif que cette société ne s'était pas conformée à la procédure de notification prévue à l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1013/2006.
- 31 Le 16 juillet 2014, ReFood a saisi la juridiction de renvoi d'un recours contestant la légalité de l'injonction prononcée par la chambre d'agriculture de la Basse-Saxe. En effet, selon ReFood, le transfert des sous-produits animaux effectué n'était pas couvert par le champ d'application du règlement n° 1013/2006, de sorte que l'obligation de notification prévue par ce règlement ne lui était pas applicable.
- 32 Cette juridiction se demande si ce transfert relève de ce champ d'application ou s'il en est exclu en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), dudit règlement. Ni la jurisprudence de la Cour ni les travaux préparatoires du même règlement ne permettraient de répondre à cette question. Ainsi, plusieurs interprétations de cette disposition seraient envisageables.
- 33 Premièrement, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 pourrait, ainsi que le fait valoir ReFood et malgré ce que laisse entendre le libellé de cette disposition, être interprété comme excluant, de manière inconditionnelle, du champ d'application de ce règlement tout transfert couvert par le règlement n° 1069/2009, qui a abrogé et remplacé le règlement n° 1774/2002. Toutefois, selon la juridiction de renvoi, si une telle interprétation devait être suivie, un traitement et une élimination uniformes des sous-produits animaux et une harmonisation des contrôles au sein de l'Union européenne ne seraient pas assurés, les États membres n'étant, conformément au règlement n° 1069/2009, soumis qu'à l'obligation d'éviter les risques pour la santé humaine et animale ainsi que de garantir un système de collecte et d'élimination efficace des sous-produits animaux.
- 34 Deuxièmement, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 pourrait être interprété en ce sens que ne seraient exclus du champ d'application de ce règlement en vertu de cette disposition que les transferts de sous-produits animaux relevant de dispositions procédurales équivalentes ou plus strictes que celles prévues par ledit règlement. Selon la juridiction de renvoi, pourraient ainsi bénéficier de cette exclusion les transferts de déchets de cuisine de catégorie 3 compte tenu des prescriptions du règlement n° 142/2011.
- 35 Troisièmement, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 pourrait, comme le soutient la chambre d'agriculture de la Basse-Saxe, être interprété en ce sens que ne sont exclus du champ d'application de ce règlement en vertu de cette disposition que les transferts de sous-produits animaux requérant un agrément au titre de l'article 48, paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009. La juridiction de renvoi souligne qu'une telle interprétation pourrait toutefois aboutir à une contradiction insurmontable. En effet, les exigences prévues audit article 48 ne concerneraient, pour l'essentiel, que les matières des catégories 1 et 2, de sorte que l'exclusion du champ d'application du règlement n° 1013/2006 prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), de celui-ci ne s'appliquerait pas aux sous-produits animaux de catégorie 3. Il s'ensuivrait que le transfert transfrontalier de ces sous-produits, qui sont les moins dangereux, resterait soumis aux exigences, en général, plus strictes du règlement n° 1013/2006, alors que le transfert des sous-produits animaux, plus dangereux, des catégories 1 et 2 ne relèverait, sauf exception, que du règlement n° 1069/2009.
- 36 La juridiction de renvoi souligne, à cet égard, que l'article 48, paragraphe 6, du règlement n° 1069/2009 ne soumet expressément au respect du règlement n° 1013/2006, soit au niveau d'exigence le plus élevé, que le transfert des sous-produits animaux de catégories 1 et 2 et de certains produits dérivés qui ont été mélangés avec des déchets classés comme dangereux ou qui ont été contaminés par de tels déchets. Ainsi, il pourrait apparaître injustifié d'appliquer le régime prévu par ce dernier règlement également au transport transfrontalier de sous-produits animaux de catégorie 3 qui n'ont pas été contaminés par des déchets dangereux.

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

« 1) [L'article 1<sup>er</sup>, 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 ?

2) Si la première question appelle une réponse négative :

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 [n° 142/2011] ?

3) Si la deuxième question appelle une réponse négative :

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 ? »

### Sur les questions préjudicielles

38 Par ses trois questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 doit être interprété en ce sens que sont exclus du champ d'application de ce règlement, en vertu de cette disposition, tous les transferts de sous-produits animaux relevant du règlement n° 1069/2009 ou uniquement certains de ces transferts, répondant à des conditions spécifiques imposées par ce dernier règlement.

39 À titre liminaire, il y a lieu de souligner que les sous-produits animaux en cause au principal sont des déchets de cuisine en provenance des Pays-Bas, destinés à être retraités en Allemagne pour y être valorisés dans une usine de biogaz. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous g), iii), du règlement n° 1069/2009, ces sous-produits relèvent du champ d'application de ce règlement. Ils constituent, en vertu de l'article 10, sous p), dudit règlement, des matières de catégorie 3, étant précisé que, ainsi qu'il résulte du considérant 29 et d'une lecture d'ensemble du même règlement, les sous-produits animaux relevant de cette catégorie sont considérés comme les moins dangereux. Par ailleurs, il peut être déduit de la décision de renvoi que les sous-produits animaux en cause au principal constituent également des déchets au sens de l'article 2, point 1, du règlement n° 1013/2006 – lequel renvoie à la définition donnée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/12, devenu l'article 3, point 1, de la directive 2008/98 – qui, s'ils étaient couverts par le champ d'application de ce règlement, relèveraient des catégories de déchets soumises à la procédure de notification et de consentement préalables prévue à l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement et non de celles visées à l'article 3, paragraphe 2, du même règlement pour lesquelles seule une procédure d'information préalable est exigée. À cet égard, il importe encore de relever que, sauf en ce qui concerne les catégories de déchets visées à cette dernière disposition, qui ne sont pas pertinentes en l'occurrence, le règlement n° 1013/2006 soumet les transferts de déchets d'un État membre vers un autre à des exigences, en règle générale, plus contraignantes que le règlement n° 1069/2009, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 65 de ses conclusions.

40 Afin de déterminer si le transfert des Pays-Bas vers l'Allemagne des sous-produits animaux en cause au principal est exclu du champ d'application du règlement n° 1013/2006, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), de celui-ci, il y a lieu de rappeler que l'exclusion prévue à cette disposition s'applique aux « transferts qui sont soumis aux exigences conditionnant l'agrément en vertu du

règlement [...] n° 1774/2002 », étant précisé que la référence ainsi faite au règlement n° 1774/2002 doit, en vertu de l'article 54 du règlement n° 1069/2009, s'entendre comme étant faite à ce dernier règlement, qui a abrogé le règlement n° 1774/2002.

- 41 Afin d'interpréter l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006, il importe, en premier lieu, de relever que, malgré le libellé de celui-ci, aucune disposition du règlement n° 1774/2002 ne soumettait le transport ou le transfert de sous-produits animaux à un « agrément ». Ainsi, d'une part, l'article 8 du règlement n° 1774/2002 subordonnait l'expédition, d'un État membre vers un autre, des sous-produits animaux des catégories 1 et 2, des produits transformés dérivés de matières des catégories 1 et 2 et des protéines animales transformées à une « autorisation » de l'État membre destinataire, une telle autorisation n'étant en revanche pas requise pour le transport des sous-produits animaux de catégorie 3. D'autre part, l'obligation d'obtenir un « agrément » prévue aux articles 10 à 15, 17 et 18 du règlement n° 1774/2002 concernait les établissements intermédiaires, les établissements d'entreposage, les usines d'incinération et de coïncinération, les usines de transformation, les usines oléochimiques, les usines de production de biogaz et de compostage, les usines de production d'aliments pour animaux familiers ainsi que les usines de produits techniques.
- 42 De même, si les articles 21 à 23 du règlement n° 1069/2009 prévoient une série d'obligations spécifiques à l'égard des transporteurs de sous-produits animaux, notamment une obligation d'enregistrement auprès de l'autorité compétente, l'activité de transport n'est pas soumise à une procédure d'agrément. Ainsi, l'article 24 de ce règlement, qui impose aux exploitants des établissements ou des usines effectuant l'une des activités qu'il vise de détenir un agrément, ne s'applique pas à l'activité de transport. Par ailleurs, si l'article 48, paragraphe 1, dudit règlement soumet l'expédition d'un État membre vers un autre des matières des catégories 1 et 2 ainsi que de certains produits dérivés de ces matières à l'acceptation de l'autorité compétente de l'État membre destinataire, cette disposition ne prévoit pas de procédure d'« agrément ».
- 43 À ce dernier égard, l'article 48, paragraphe 2, du même règlement fait certes référence, dans sa version en langue allemande, aux demandes d'« agrément » visées au paragraphe 1 de cet article (*Anträgen auf Zulassung*). Toutefois, d'autres versions linguistiques dudit article 48, paragraphe 2, notamment les versions en langues grecque, anglaise, française, italienne et néerlandaise, ne font état que de « modèles pour les demandes » visées au paragraphe 1 du même article. Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, en cas de disparités entre les diverses versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union, la formulation utilisée dans l'une de ces versions ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport aux autres versions (voir, en ce sens, arrêt du 24 janvier 2019, Balandin e.a., C-477/17, EU:C:2019:60, point 31 ainsi que jurisprudence citée).
- 44 En second lieu, il convient de souligner qu'il ressort du considérant 11 du règlement n° 1013/2006 que l'exclusion du champ d'application de ce règlement prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), de celui-ci vise à éviter les chevauchements avec le règlement n° 1774/2002, qui comportait déjà des dispositions concernant, d'une manière générale, l'envoi, l'acheminement et les mouvements, y compris le transport, des sous-produits animaux à l'intérieur, à destination ou en provenance de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2007, KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, point 47).
- 45 Ce considérant doit être lu en tenant compte des évolutions de la législation de l'Union applicable aux déchets et de celle relative aux sous-produits animaux depuis l'adoption du règlement n° 1013/2006, lesquelles évolutions se sont accompagnées d'une cohérence accrue entre ces différentes législations.
- 46 À cet égard, il importe de relever, premièrement, que la directive 2006/12, qui était en vigueur à la date de l'adoption du règlement n° 1013/2006, a été abrogée et remplacée par la directive 2008/98. Or, ainsi qu'il ressort en substance des considérants 12 et 13 de cette dernière directive, le législateur de l'Union a considéré que le règlement n° 1774/2002 prévoyait des règles proportionnelles, notamment, pour le transport de tous les sous-produits animaux, y compris les déchets d'origine animale, permettant

d'éviter que ces déchets ne présentent un risque pour la santé humaine et animale, et a estimé, à la lumière de l'expérience acquise dans l'application de ce règlement, que, dans les cas où ces sous-produits posent des risques potentiels pour la santé, l'instrument juridique approprié à ce type de risques était, en principe, ce même règlement, de sorte qu'il convenait d'éviter la duplication des règles ainsi que les chevauchements inutiles par rapport à la législation relative aux déchets, par l'exclusion du champ d'application de la directive 2008/98 des sous-produits animaux lorsque ceux-ci sont destinés à des utilisations qui ne sont pas considérées comme des opérations de traitement de déchets.

- 47 Ainsi, l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2008/98 exclut les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement n° 1774/2002, du champ d'application de cette directive, à la seule exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, à la mise en décharge ou à l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage, faisant ainsi ressortir la volonté du législateur de l'Union de soustraire, en principe, les sous-produits animaux du champ d'application de la réglementation en matières de déchets.
- 48 Deuxièmement, ainsi qu'il a été exposé au point 40 du présent arrêt, le règlement n° 1774/2002 a été abrogé et remplacé par le règlement n° 1069/2009.
- 49 Comme l'indiquent les considérants 5 et 6 de ce dernier règlement, celui-ci tend, d'une part, à établir un cadre cohérent et complet de règles sanitaires applicables notamment au transport des sous-produits animaux, qui soient proportionnées aux risques sanitaires que pose la manipulation de ces sous-produits par des exploitants aux différents stades de la chaîne, de leur collecte à leur utilisation ou à leur élimination, et qui tiennent compte des risques pour l'environnement liés aux différentes opérations. D'autre part, ainsi qu'il ressort des considérants 57 et 58 du règlement n° 1069/2009, celui-ci vise également, dans un souci de cohérence de la législation de l'Union, à clarifier les interactions entre les dispositions de ce règlement et la législation de l'Union relative aux déchets, notamment le règlement n° 1013/2006, s'agissant de l'exportation, de l'importation et du transfert entre deux États membres de sous-produits animaux.
- 50 Dans un tel souci de proportionnalité et de cohérence, le règlement n° 1069/2009 a institué des règles proportionnées aux risques présentés par le transport des différentes catégories de sous-produits animaux en fonction de leur dangerosité, en encadrant le transport des sous-produits animaux de catégorie 3 de règles moins contraignantes compte tenu de leur degré de dangerosité moindre, et a réservé aux transferts des déchets les plus dangereux l'application des règles plus strictes prévues par le règlement n° 1013/2006.
- 51 Ainsi, s'agissant du transport des sous-produits animaux de catégorie 3 d'un État membre vers un autre, outre des obligations générales en matière de traçabilité des sous-produits animaux et d'enregistrement des exploitants prévues à ses articles 22 et 23, le règlement n° 1069/2009 se limite essentiellement à prévoir, à son article 21, paragraphe 2, que les exploitants veillent à ce qu'un document commercial ou, dans certains cas, un certificat sanitaire accompagne ces sous-produits pendant leur transport. Il ajoute, à son article 21, paragraphe 4, que les exploitants effectuent le transport des déchets de cuisine et de table de catégorie 3 conformément aux mesures nationales prévues à l'article 13 de la directive 2008/98, qui dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et l'environnement.
- 52 En revanche, en ce qui concerne les matières de catégorie 1 ou 2 ainsi que certains produits dérivés de ces matières, l'article 48, paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009 prévoit que l'expédition d'un État membre vers un autre est soumise à l'acceptation de l'autorité compétente de l'État membre destinataire.

- 53 L'article 48, paragraphe 6, dudit règlement ajoute que, par dérogation aux paragraphes 1 à 5 de cet article, les sous-produits animaux ou les produits dérivés visés à ces paragraphes, à savoir essentiellement les matières de catégories 1 et 2 ainsi que certains produits dérivés de ces matières, 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.
- 54 De même, l'article 41, paragraphe 2, sous b), et l'article 43, paragraphe 5, sous b), du règlement n° 1069/2009 prévoient, respectivement, que l'importation et le transit, d'une part, ainsi que l'exportation, d'autre part, des sous-produits animaux ou des produits dérivés mélangés avec, ou contaminés par, de tels déchets dangereux ne s'effectuent, par dérogation, que sous réserve des dispositions du règlement n° 1013/2006.
- 55 Il découle ainsi d'une lecture, a contrario, de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de l'article 43, paragraphe 5, sous b), et de l'article 48, paragraphe 6, du règlement n° 1069/2009 que, en dehors des hypothèses expressément visées à ces dispositions, le transfert de sous-produits animaux échappe à l'application du règlement n° 1013/2006. Tel est, en particulier, le cas du transport d'un État membre vers un autre des déchets de cuisine de catégorie 3.
- 56 Il résulte des considérations exposées aux points 49 et 55 du présent arrêt que le législateur de l'Union a entendu, par le règlement n° 1069/2009, adopté postérieurement au règlement n° 1013/2006, instituer un cadre complet de règles applicables au transport des sous-produits animaux et soustraire, sauf dérogation expresse, le transfert des sous-produits animaux qu'il couvre de l'application du règlement n° 1013/2006.
- 57 En revanche, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 ne saurait être interprété en ce sens, d'une part, que les transferts de sous-produits animaux ne seraient exclus du champ d'application de ce règlement que dans la mesure où ils seraient soumis à des dispositions procédurales équivalentes ou plus strictes que celles prévues par ledit règlement.
- 58 En effet, outre qu'une telle interprétation pourrait être source d'insécurité juridique pour les exploitants compte tenu de la difficulté de déterminer avec certitude si les transferts de sous-produits animaux concernés font l'objet de telles dispositions, elle aboutirait à soumettre le transport de tous les sous-produits animaux à des règles au moins aussi strictes que celles prévues par le règlement n° 1013/2006. Cette interprétation méconnaîtrait ainsi la logique instituée par le règlement n° 1069/2009, consistant, ainsi qu'il ressort des points 49 et 55 du présent arrêt, à établir des règles proportionnées aux risques présentés par le transport des différentes catégories de sous-produits animaux en fonction de leur dangerosité, qui, sauf pour les déchets les plus dangereux, ne correspondent pas à celles contenues dans le règlement n° 1013/2006 et ne sont pas aussi strictes que celles-ci.
- 59 Au demeurant, si ladite interprétation correspond au texte initial de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006, tel qu'il était formulé dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets présentée par la Commission [COM(2003) 379 final], laquelle prévoyait que les transferts de déchets relevant du règlement n° 1774/2002 n'étaient exclus du champ d'application de cette proposition que dans la mesure où ils étaient soumis à des dispositions de procédure analogues ou plus strictes, force est de constater que cette formulation n'a pas été retenue dans le texte final de cette disposition.
- 60 D'autre part, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 ne saurait non plus être interprété en ce sens que n'échappent au champ d'application de ce règlement en vertu de cette disposition que les transferts de sous-produits animaux soumis à la procédure prévue à l'article 48,

paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009, à savoir les matières des catégories 1 et 2 ainsi que certains produits dérivés de ces matières, à l'exclusion des sous-produits animaux de catégorie 3 qui resteraient soumis au règlement n° 1013/2006.

- 61 Outre les considérations exposées aux points 43, 53 et 55 du présent arrêt concernant ledit article 48, il convient de souligner qu'une telle interprétation méconnaîtrait également l'économie du règlement n° 1069/2009 qui établit des règles proportionnées à la dangerosité présentée par le transport des différentes catégories de sous-produits animaux et aboutirait, comme l'ont relevé la juridiction de renvoi ainsi que M. l'avocat général aux points 66 et 67 de ses conclusions, à un résultat paradoxal. En effet, cette interprétation conduirait à appliquer au transport entre deux États membres de sous-produits animaux de catégorie 3, qui sont les moins dangereux, les exigences du règlement n° 1013/2006, lesquelles sont plus strictes que celles applicables, conformément à l'article 48, paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009, à l'expédition d'un État membre vers un autre de sous-produits animaux des catégories 1 et 2. Ainsi, le transfert entre deux États membres de sous-produits animaux de catégorie 3 serait soumis à des règles aussi strictes que celles applicables, en vertu de l'article 48, paragraphe 6, de ce dernier règlement, au transfert de matières des catégories 1 et 2 qui ont été mélangées avec des déchets classés comme dangereux dans la décision 2000/532 ou qui ont été contaminées par de tels déchets.
- 62 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 1013/2006 doit être interprété en ce sens que les transferts de sous-produits animaux relevant du règlement n° 1069/2009 sont exclus du champ d'application du règlement n° 1013/2006, sauf dans les hypothèses où le règlement n° 1069/2009 prévoit expressément l'application du règlement n° 1013/2006.

### Sur les dépens

- 63 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 (cinquième chambre) dit pour droit :

**L'article 1<sup>er</sup>, 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 (règlement relatif aux sous-produits animaux), sont exclus du champ d'application du règlement n° 1013/2006, sauf dans les hypothèses où le règlement n° 1069/2009 prévoit expressément l'application du règlement n° 1013/2006.**

Signatures