

Commentaire de l'arrêt de la Cour (deuxième chambre), 28 mars 2019, *Tallinna Vesi AS contre Keskkonnaamet*, aff. C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264

Marlène CÉPECK

Doctorante contractuelle à l'IRDEIC

La directive 2008/98¹ du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant notamment la directive 2006/12² mentionne dans son article 1^{er} qu'elle « *établit des mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation* ». Elle précise d'ailleurs également que l'« *objectif premier de toute politique en matière de déchets devrait être de réduire à un minimum les incidences négatives de la production et de la gestion des déchets sur la santé humaine et l'environnement* »³. La question de la gestion des déchets est donc directement rattachée au domaine particulier de la protection de la santé humaine au niveau de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne les déchets ou produits considérés comme « *dangereux* » au sens de la directive.

C'est dans ce contexte qu'intervient l'arrêt ***Tallinna Vesi AS contre Keskkonnaamet*, rendu par la deuxième chambre de la Cour de justice le 28 mars 2019.**

En l'espèce, la société exploitant des stations d'épuration⁴ souhaite commercialiser les boues d'épurations des eaux usées domestiques traitées par ses soins⁵ en tant que terreau pour espaces verts. Elle considère en effet que son processus de traitement correspond à un « *recyclage biologique* », qui lui permet d'obtenir le code R30 constatant l'opération de valorisation de déchets impliquant la fin du statut de déchet. L'office de l'environnement⁶ a pourtant adopté deux arrêtés qualifiant les opérations de traitement des déchets de « *traitement biologique précédant la valorisation des déchets (code d'opération R12o)* »⁷. En effet, à la date de délivrance des autorisations, aucun critère permettant d'apprécier la fin du statut de déchet n'était établi sur le fondement d'un acte de l'Union ou d'un règlement du ministre de l'Environnement, contrairement à ce que prévoit la loi estonienne relative aux déchets⁸.

¹ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, *JOUE*, L 312, 22 novembre 2008, pp. 3–30.

² Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, *JOUE*, L 114, 27 avril 2006, pp. 9–21.

³ Considérant n°6 de la directive 2008/98/CE précitée.

⁴ Ou Tallinna Vesi.

⁵ À savoir par digestion anaérobie ou méthanisation.

⁶ Ou Keskkonnaamet.

⁷ Point 14 de l'affaire CJUE (2^{ème} ch.), 28 mars 2018, *Tallinna Vesi AS contre Keskkonnaamet*, aff. C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264.

⁸ Plus précisément les articles 2 et 2¹ de la loi estonienne relative aux déchets (*jäätmeseadus*) adoptée par le Parlement (*Riigikogu*) le 28 janvier 2004, transposant l'article 6§4 de la directive 2008/98 précitée.

Les recours introduits par la société devant le tribunal administratif en vue de l'annulation partielle de ces arrêtés et de la condamnation de l'office à la modification de autorisations existantes ou à l'adoption de nouvelles autorisations ont été rejetés en raison de « l'absence d'exigences techniques, de normes juridiques et de normes applicables aux produits »⁹ nécessaires pour qualifier le processus de « recyclage biologique ». Après la contestation de cette décision par la société, la Cour d'appel a décidé de surseoir à statuer en vue de poser à la Cour deux questions préjudicielles en interprétation. Par celles-ci, la juridiction de renvoi demande si l'article 6§4 de la directive relative aux déchets s'oppose à une réglementation nationale prévoyant qu'en l'absence de critère définis au niveau européen pour la détermination de la fin du statut de déchet d'un type de déchets déterminé, la fin d'un tel statut dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant ce type de déchets. De plus, elle demande si dans de telles circonstances, le détenteur peut exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de celui-ci conformément à la jurisprudence de la Cour. La Cour va considérer que, bien que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une telle réglementation, il ne permet pas pour autant à un détenteur de déchets, dans les circonstances de l'affaire, d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente ou par une juridiction de l'État membre.

Ces questions sont particulièrement importantes étant donné que les « déchets »¹⁰ retransformés ou traités afin d'être commercialisés, ne sont plus soumis aux règles strictes de la législation en matière de déchets, comme le précise l'avocat général dans ses conclusions¹¹. Par conséquent, ces produits sont susceptibles d'avoir un impact non négligeable sur l'environnement ainsi que sur la santé humaine, impliquant une complémentarité d'action de l'Union européenne et des États membres. Cette affaire fait suite à de nombreuses décisions de la Cour de justice concernant la notion de « déchet » ainsi que, plus récemment, la question de la fin du statut de déchet¹². Elle se situe, de plus, dans une situation particulière, étant donné que l'article 6§4 de la directive 2008/98 a été récemment modifié par la directive 2018/851¹³ qui doit être transposée par les États membres au plus tard le 5 juillet 2020. Cette réglementation s'inscrit dans la tendance de l'Union européenne à « promouvoir les principes de l'économie circulaire »¹⁴ et « d'effectuer la transition vers »¹⁵ celle-ci.

Il paraît opportun, après avoir explicité davantage la décision de la Cour de Justice **(I)**, d'analyser les changements qu'aurait impliqué la nouvelle réglementation européenne sur ladite décision **(II)**.

⁹ Points 12 et 15 de l'affaire C-60/18 précitée.

¹⁰ Plus particulièrement les boues d'épuration en l'espèce.

¹¹ Conclusions de l'avocat général Madame Juliane KOKOTT, présentées le 29 novembre 2018 sous CJUE (2^{ème} ch.), 28 mars 2018, *Tallinna Vesi AS contre Keskkonnaamet*, aff. C-60/18, ECLI:EU:C:2018:969.

¹² Précisions récentes apportées par l'Union européenne par la directive 2018/851/UE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, *JOUE*, L 150, 14 juin 2018, pp. 109–140.

¹³ Directive 2018/851/UE précitée.

¹⁴ Considérant n°1 de la directive 2018/851/UE précitée.

¹⁵ Considérant n°3 de la directive 2018/851/UE précitée.

I. Le raisonnement de la Cour de Justice fondé sur la directive 2008/98

L'article 6 en cause au principal repose sur une complémentarité d'action entre l'Union européenne et ses États membres¹⁶. En effet, en l'absence de règles d'application de la Commission aux fins d'adoption de critères spécifiques permettant de déterminer la fin du statut de déchet, les États membres peuvent décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets, avec obligation de notification à la Commission des normes et règles techniques adoptées à cet égard¹⁷. En outre, puisque les mesures adoptées par les États membres sur le fondement de l'article 6 aboutissent à la fin du statut de déchet, « *elles doivent assurer le respect des conditions [...] dudit article et, en particulier, tenir compte de tout effet nocif possible de la substance ou de l'objet concerné sur l'environnement et la santé humaine* »¹⁸.

Malgré le caractère facultatif de cette intervention, il incombe à l'État membre de vérifier que le refus de fin de statut de déchet ne constitue pas un obstacle à la réalisation des objectifs de la directive, notamment la mise en place d'une économie circulaire et la préservation des ressources naturelles¹⁹. Dans ce contexte, il incombera à la Commission, ou, à défaut, aux États membres, d'adopter les critères spécifiques nécessaires pour que les autorités nationales constatent la fin du statut de déchet d'un déchet ayant subi une opération de valorisation permettant son utilisabilité, sans mettre en danger – encore une fois – l'environnement ou la santé humaine²⁰.

En l'espèce, la valorisation des boues d'épuration présentait effectivement un risque pour l'environnement et la santé humaine, particulièrement lié à la présence de substances dangereuses pour lesquelles les États membres détiennent une marge de manœuvre afin de refuser la fin du statut de déchet, ou bien de s'abstenir de définir une norme permettant de mettre un terme au statut de déchet. Par conséquent, il n'est pas possible d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par une autorité ou une juridiction de l'État membre.

II. Les implications et précisions apportées par la directive 2018/851

Au préalable, il convient de noter que l'article 13 de la directive 2008/98 concernant la protection de l'environnement et de la santé humaine demeure inchangé. En effet, comme le rappelle l'avocat général, cette disposition prévoit que les États membres doivent respecter la hiérarchie des déchets, mais doivent également « *prévenir tout danger pour la santé humaine ainsi que toute atteinte pour l'environnement* »²¹. Les États peuvent toutefois fixer des niveaux de protection différents en vertu de leur « *pouvoir d'appréciation* »²².

¹⁶ En vertu du principe de subsidiarité (article 5 du Traité sur l'Union européenne).

¹⁷ Voir notamment les points 19 à 21 de l'affaire C-60/18 précitée.

¹⁸ Point 23 de l'affaire C-60/18 précitée.

¹⁹ Point 27 de l'affaire C-60/18 précitée.

²⁰ CJUE (2^{ème} ch.), 7 mars 2013, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri – vastuualue contre Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, aff. C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142.

²¹ Point 42 des conclusions de l'avocat général Juliane KOKOTT sous l'aff. C-60/18 précitées.

²² CJCE (1^{ère} ch.), 16 décembre 2004, *EU-Wood-Trading GmbH contre Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*, aff. C-277/02, ECLI:EU:C:2004:810, points 45 et 46.

L'article 6 en cause dans l'affaire au principal a cependant été remodelé par le législateur européen, dans le but d'approfondir non seulement la marge de manœuvre des États membres mais également la protection de l'environnement et de la santé humaine en matière de gestion des déchets.

Le paragraphe 1 n'est plus rédigé de façon neutre, mais transfère directement la responsabilité de veiller à la fin du statut de déchet aux États membres²³.

Le paragraphe 2 de la directive 2008/98/CE est supprimé et indique désormais que la Commission doit suivre les critères nationaux de fin du statut de déchet dans les États membres et évaluer la nécessité d'établir des critères uniformes au niveau de l'Union européenne sur cette base. Ces critères doivent d'ailleurs assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé ainsi que faciliter une utilisation prudente des ressources naturelles.

Le paragraphe 3 reprend l'ancien article 6§4 de la directive 2008/98/CE - particulièrement en cause dans l'affaire au principal - en le précisant. En effet, en l'absence de critères fixés au niveau européen, les États membres ne sont plus chargés de décider au cas par cas la fin du statut de déchet, mais peuvent « *établir des critères détaillés concernant l'application des conditions énoncées au paragraphe 1 à certains types de déchets* ». Il est précisé que ces critères détaillés se doivent de tenir compte de l'effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine. La complémentarité d'action avec l'Union européenne est conservée, étant donné que les États membres sont toujours chargés de notifier à la Commission lesdits critères²⁴.

Le paragraphe 4 de l'actuelle directive relative aux déchets est une nouveauté destinée à réduire l'incertitude juridique concernant la situation où, justement, aucun critère n'est défini ni au niveau européen, ni au niveau national conformément aux paragraphes 2 et 3 respectivement. Dans ce cas, similaire à celui en l'espèce, un État membre peut soit décider au cas par cas que certains déchets ont cessé d'être des déchets, soit prendre des mesures appropriées pour le vérifier ; sur la base du paragraphe 1 et si nécessaire du paragraphe 2, tout en tenant compte « *des valeurs limites pour les polluants et de tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine* ». Dans ce cas, les États membres disposent de davantage d'autonomie étant donné qu'ils ne doivent pas notifier ces décisions à la Commission.

Enfin, un dernier paragraphe est ajouté – intéressant d'ailleurs également l'affaire au principal – prévoyant que toute personne physique ou morale qui utilise pour la première fois ou qui met pour la première fois sur le marché une matière qui a cessé d'être un déchet, veille

²³ En effet, l'article 6§1 de la directive 2008/98/CE prévoyait que « *Certains déchets cessent d'être des déchets (...) lorsqu'ils (...)* » ; tandis que la directive 2018/851/UE prévoit que « *Les États membres prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que les déchets qui ont subi une opération de recyclage ou une autre opération de valorisation soient considérés comme ayant cessé d'être des déchets* ».

²⁴ La base juridique de la notification a toutefois été modifiée, passant de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOUE, L 204, 21 juillet 1998, pp. 37–48, à la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE, L 241, 17 septembre 2015, pp. 1–15.

à ce que celle-ci respecte les exigences pertinentes de la législation sur les substances chimiques et les produits.

Cette nouvelle réglementation n'aurait sûrement pas impliqué une position différente de la Cour de justice, mais elle aurait toutefois permis des raisonnements encore davantage axés sur le rôle des États membres en matière de gestion des déchets respectueuse et protectrice de l'environnement et de la santé humaine ; voire même d'éviter les questions préjudicielles du fait des précisions apportées.