

**Arrêt CJUE, 14 mars 2019, aff. C-399/17, Commission européenne c/ République tchèque,  
ECLI:EU:C:2019:200**

Marie-Laure UHLRICH  
*Master 2 Juriste européen – UT1 Capitole*

**LA NOTION DE DECHET EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE**

La maîtrise du transfert des déchets est importante pour atténuer l'impact environnemental. L'Union européenne a mis en place un système de surveillance et de contrôle des mouvements de déchets. Ce système constituant une restriction à la libre circulation des marchandises, la qualification de déchet d'une substance ou d'un objet est donc fondamentale.

Le 3 décembre 2010 un contrat a été conclu entre une personne relevant de la compétence du droit tchèque (*Jiri Paskuj*) et la société *Biuro Rozwoju Gospodarczego* (BGR) dont le siège se situe en Pologne. Le contrat avait pour objet l'expédition de 58 000 tonnes de TPS-NOLO destinées à la fabrication de ciment. Le TPS-NOLO ou Geobal est un mélange composé de goudrons acides provenant du raffinage de pétrole, de poussière de carbone et d'oxyde de calcium. Entre 2010 et 2011, 20 000 tonnes de ce mélange ont été transférées par l'opérateur tchèque sur le territoire polonais. Le 11 septembre 2011, les autorités polonaises ont informé le ministère de l'environnement tchèque de la découverte de ladite substance sur leur territoire, substance qu'elles considèrent comme ayant été transférée de manière illicite en Pologne au sens du règlement (CE) n°1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets<sup>1</sup>. Les autorités polonaises invoquent le fait qu'elles n'ont pas été informées de ce transfert contrairement à ce que prévoit l'article 3 dudit règlement. En 2012, le ministère tchèque répond aux autorités polonaises. La substance en cause est, pour le ministère, enregistrée conformément au règlement REACH<sup>2</sup> et il ne la considère pas comme un déchet. Par conséquent le gouvernement tchèque a refusé la reprise du mélange. Le 12 juin 2014, la Commission a ouvert une enquête pour donner suite à une plainte d'une association de protection de l'environnement. À la fin de son enquête la Commission a mis en demeure la République tchèque qui a répondu que la substance n'était pas un déchet. Le 22 octobre 2015, la Commission a notifié à la République tchèque un avis motivé. Cette dernière refuse de s'y conformer. La Commission a ainsi introduit un recours en manquement, en vertu de l'article 258 TFUE, auprès de la Cour de justice de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> du Règlement n°1013/2006, celui-ci « 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 ».

<sup>2</sup> 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, 93/105/CEE, 93/105/CE de la Commission.

Dans sa requête du 3 juillet 2017, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en refusant d'assurer la reprise en République tchèque du mélange TPS-NOLO transféré de cet État membre en Pologne, la République tchèque a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 24§2, et de l'article 28§1 du règlement (CE) n°1013/2006. Comme le souligne l'avocat général dans ses conclusions du 15 novembre 2015, « [l]a question [...] posée soulève un certain nombre de problèmes : la notion large et fluctuante de déchet en droit de l'Union européenne, le champ d'application du règlement concernant les transferts de déchets et les conditions d'un recours au titre de l'article 258 TFUE »<sup>3</sup>. Dans le cadre d'un recours en manquement, il incombe à la Commission d'apporter les preuves du manquement de la République tchèque.

Le 14 mars 2019, la Cour a décidé de suivre les conclusions de l'avocat général et a conclu que la Commission n'a pas apporté la preuve du caractère de déchet du TPS-NOLO. La Commission n'a ainsi pas établi que le transfert en cause constitue un transfert illicite de déchet. La République tchèque n'a pas manqué à ses obligations. La Cour rejette le recours de la Commission et la condamne aux dépens.

La Cour va effectuer un examen *in concreto* de la qualité du TPS-NOLO comme potentiel déchet. Elle va rappeler la définition de la notion de déchet en reprenant l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2006/12 : « 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 » (point 56). Le juge ne va pas se contenter d'appliquer *stricto sensu* cette définition. En effet, la définition de déchet n'est pas réellement « figée ». C'est pour cela que la Cour va étudier la qualification du TPS-NOLO en cherchant des indices pour le qualifier de déchet. Dans cet arrêt, la Cour reste fidèle à sa jurisprudence.

### **Le rappel de la jurisprudence de la Cour de justice relative à la notion de déchet**

La République tchèque soutient que le TPS-NOLO est composé majoritairement de goudrons acides qui « 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 » (point 63). La Cour rappelle l'arrêt du 15 juin 2000 *ARCO Chemie Nederland*<sup>4</sup> : « 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 » (point 64). En l'espèce, la fabrication de la substance en cause à partir de déchets ne permet pas de qualifier le mélange de déchet.

La Cour de justice rappelle, dans un arrêt *Città Metropolitana di Bari contre Edilizia Mastrodonato Srl* de 2016<sup>5</sup>, la définition de la notion d'« opération de valorisation » en

---

<sup>3</sup> Conclusions de l'avocat général Nils Wahl présentées le 15 novembre 2018 sous l'affaire C-399/17, *Commission européenne contre République tchèque*, ECLI:EU:C:2018:922, point 26.

<sup>4</sup> CJUE, 15 juin 2000, aff. jtes C-418/97 et C-419/97, *ARCO Chemie Nederland e.a.*, ECLI:EU:C:2000:318.

<sup>5</sup> CJUE, 28 juillet 2016, aff. C-147/15, *Città Metropolitana di Bari contre Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:606 (voir notamment les points 36 à 38).

opposition à l'« opération d'élimination ». Cette définition est issue de la directive 2008/98/CE. La « valorisation » est « toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie »<sup>6</sup>. Il convient de remarquer que si l'opération de valorisation est l'un des éléments pouvant permettre de qualifier une substance de déchet, on en déduit qu'il y aurait des critères cumulatifs. Cependant, ils ne semblent pas encore pleinement définis.

### **L'étude de la potentiel dangerosité du TPS-NOLO pour l'environnement ou la santé humaine**

La Cour rappelle que la notion de déchet ne se déduit pas de la dangerosité de la substance. La Cour ajoute que « 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 » (point 66).

Alors même que la République tchèque a admis à l'audience que la quantité non utilisée de la substance en cause, restant épandue en Pologne depuis plusieurs années, dans des conditions de conservation préjudiciables pour l'environnement et la santé publique, doit sans doute être regardée comme un déchet, la Cour considère que la qualité de déchet du mélange concerné ne s'apprécie qu'au moment du transfert. Même s'il est qualifié de substance dangereuse, « 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 » (point 74).

La Cour analyse également la définition de déchet de la directive 2006/12. Le juge affirme qu'une substance n'est pas un déchet « par nature » mais c'est « l'intention » ou « l'obligation » de son détenteur de « s'en défaire » qui importe (point 74). Le juge souligne la nécessité d'une « volonté » de se dessaisir du mélange, de la substance ou de l'objet. C'est donc un fait extérieur qui va déterminer sa qualification et non son aspect matériel.

Il convient de rappeler qu'une « substance » au sens du règlement REACH est un « élément chimique et ses composés à l'état naturel ou obtenus par un processus de fabrication, y compris tout additif nécessaire pour préserver la stabilité et toute impureté résultant du processus mis en œuvre, mais à l'exclusion de tout solvant qui peut être séparé sans affecter la stabilité de la substance ou modifier sa composition »<sup>7</sup>. En l'espèce, la substance résulte d'un mélange de produits chimiques, ce qui représente un danger pour l'environnement et la santé humaine. Cependant, cette caractéristique de la substance n'est pas un élément permettant de le qualifier de déchet.

Selon David Deharbe, lequel se réfère à Nicolas de Sadeleer, « en retenant le terme « se défaire » pour définir ce que constitue un déchet, le législateur communautaire a voulu non seulement prévenir l'abandon des déchets dans le milieu naturel mais aussi contrôler les

---

<sup>6</sup> Article 3 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

<sup>7</sup> Article 3 du règlement REACH.

*processus d'élimination et de valorisation des résidus afin de garantir une gestion optimale des ressources naturelles »<sup>8</sup>.*

### **L'enregistrement du TPS-NOLO comme substance chimique au sens du règlement REACH**

Le TPS-NOLO a été enregistré en tant que substance chimique au sens du règlement REACH avant le transfert en cause. Cependant, s'il n'est pas exclu, comme le souligne la Cour, que celui-ci constitue un déchet et non pas une substance chimique relevant du règlement REACH (et donc puisse avoir été enregistré à tort au titre du règlement REACH), il ne s'agit pas là, pour le juge, d'un élément suffisant pour démontrer que la substance est un déchet (point 73).

### **Une réutilisation économique**

La Cour confirme que le fait que TPS-NOLO ait pu être réutilisé potentiellement à des fins économiques, notamment en tant que combustible au sein des cimenteries polonaises, n'est pas incompatible avec sa qualification de déchet.

La Commission n'a pas pu prouver que la substance en cause était un déchet. Il ne peut donc pas y avoir de transfert illicite de déchet au sens du règlement n°1013/2006. Ce dernier n'est donc pas applicable. Ainsi, la République tchèque n'a pas manqué à ses obligations.

Pour la Cour la qualification de déchet d'une substance ou d'un objet résulte de la volonté de « *s'en défaire* » ainsi que de l'ensemble des circonstances qui résultent de l'affaire. Ce sera donc toujours au juge d'apprécier *in concreto* le cas en l'espèce. Cela pourrait potentiellement remettre en cause la sécurité juridique car le régime des déchets est l'une des restrictions à la libre circulation des marchandises et représente un enjeu environnemental important.

---

<sup>8</sup> DEHARBE David, « Les apports de la nouvelle directive-cadre relative aux déchets en droit français de l'environnement industriel », *Revue juridique de l'environnement*, volume 35, n° 1, 2010, pp. 7-24.