Commentaire sous CJUE, 24 octobre 2019, *Prato Nevoso Termo Energy Srl contre Provincia di Cuneo*, ARPA Piemonte, aff. C-212/18, ECLI:EU:C:2019:898

Marianne FARES
Titulaire du M2 Juriste européen,
Étudiante du DU DESAPS,
Université Toulouse 1 Capitole

Le 24 octobre 2019, la Cour de justice a rendu un arrêt au terme duquel elle a considéré que « l'article 6, paragraphes 1 et 4, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets [...] et l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables [...] telle que modifiée par la directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, lus conjointement, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle une demande d'autorisation aux fins de remplacer, comme source d'alimentation d'une installation de production d'énergie électrique produisant des émissions atmosphériques, le méthane par une substance dérivée du traitement chimique d'huiles végétales usagées, doit être refusée, au motif que cette substance ne fait pas l'objet d'une inscription sur la liste des catégories de combustibles issus de la biomasse autorisés à cet effet [...] si l'Etat membre a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'il n'a pas été démontré que l'utilisation de ladite huile végétale, dans de telles circonstances, satisfait aux conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/98 et, en particulier, est dépourvue de tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine ».

Cet arrêt porte sur l'interprétation de l'article 6 de la directive 2008/98/CE¹, de l'article 13 de la directive 2009/28/CE², telle que modifiée par la directive (UE) 2015/1513³, ainsi que sur le respect des principes de proportionnalité, de transparence et de simplification.

En l'espèce, la société requérante (Prato Nevoso) a demandé, le 8 novembre 2016, l'autorisation à la Province de Cuneo (Italie) « de remplacer, comme source d'alimentation de sa centrale de production d'énergie thermique et électrique, le méthane par du bioliquide obtenu à partir du traitement chimique d'huiles végétales usagées » (point 2). La société produisant ledit bioliquide (ALSO) « dispose d'une autorisation de commercialiser cette huile

¹ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

² Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE

³ Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015.

en tant que « fin du statut de déchet » [...] pour un usage lié à la production de biogazole » (point 20).

Le 25 mai 2017, la province de Cuneo a refusé la demande d'autorisation de la société requérante *« au motif que ladite huile végétale n'était pas visée dans la [...] liste des combustibles autorisés »* prévue par le droit national, lequel *« énonce les catégories de combustibles issus de la biomasse pouvant être utilisés dans une installation produisant des émissions atmosphériques sans avoir à obéir aux règles en matière de valorisation énergétique de déchets »* et vise que les huiles végétales *« issues de cultures dédiées ou produites au moyen de procédés exclusivement mécaniques »*. La province de Cuneo en a alors conclu que *« [l']huile végétale[en question] devait être considérée comme un déchet »* (point 21).

La société requérante a donc introduit un recours contre le rejet de sa demande devant la juridiction de renvoi qui a notamment relevé que la demande d'autorisation *« a été rejetée en dépit du fait que l'huile végétale en cause au principal respecte la norme technique UNI applicable aux biocombustibles liquides, qu'elle a son propre marché en tant que combustible et que [la société requérante] a présenté un rapport technique selon lequel le bilan environnemental de la substitution du méthane par l'huile végétale en cause au principal serait globalement positif »* (point 24).

La juridiction de renvoi a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice, en substance, la question de savoir si le principe de proportionnalité ainsi que *« l'article 6, paragraphes 1 et 4, de la directive 2008/98 et l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2009/28, lus conjointement, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle une demande d'autorisation aux fins de remplacer, comme source d'alimentation d'une installation de production d'énergie électrique produisant des émissions atmosphériques, le méthane par une substance dérivée du traitement chimique d'huiles végétales usagées, telle que celle en cause au principal, doit être refusée, au motif que cette dernière ne fait pas l'objet d'une inscription sur la liste des catégories de combustibles issus de la biomasse autorisés à cet effet »* (point 29) – et ce *« indépendamment de la réalisation d'analyses de l'impact environnemental négatif [...] dans le cadre de la procédure d'autorisation »* (point 25) – et que *« cette liste ne peut être modifiée que par un acte interne de portée générale dont la procédure d'adoption n'est pas coordonnée avec la procédure administrative d'autorisation de l'utilisation d'une substance issue de la biomasse comme combustible »* (point 29).

Afin d'apporter une réponse à la question préjudicielle qui est lui est posée, la Cour s'attache à déterminer, dans un premier temps, le cadre dans lequel la fin du statut de déchet est susceptible d'être constatée (I), avant d'insister, dans un second temps, sur la nécessité d'absence de *« tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine »* (II).

I- Le cadre de la constatation de la fin du statut de déchet

La Cour de justice commence par rappeler que l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/98 *« énonce les conditions auxquelles doivent répondre les critères spécifiques qui permettent de déterminer quels déchets cessent d'être des déchets [...] lorsqu'ils*

ont subi une opération de valorisation ou de recyclage » (point 31)⁴, tout en précisant qu'aucune règle d'application du paragraphe 1 de cet article n'a été adoptée « *au niveau de l'Union européenne en ce qui concerne les huiles végétales usagées en cause dans l'affaire au principal* » (point 32). La Cour conclut donc que « *les Etats membres peuvent [...] décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets, tout en étant tenus [...] de notifier à la Commission les normes et les règles techniques adoptées à cet égard* » et ce en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98 (point 33).

À cet égard, l'Avocat général distingue, dans ses conclusions⁵, trois manières permettant de constater la perte du statut de déchet. En effet, l'avocat général rappelle que ce constat peut, dans un premier temps, « *reposer sur l'application de critères de fin du statut de déchet, visant des catégories de déchets déterminées, définis au niveau de l'Union en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/98* »⁶. Dans un deuxième temps, « *en l'absence de tels critères, ce constat peut être effectué au moyen d'une décision « au cas par cas » – c'est-à-dire une décision individuelle visant des flux de déchets spécifiques valorisés dans une installation déterminée – adoptée par un État membre au titre de l'article 6, paragraphe 4, de cette directive* »⁷. Enfin, dans un troisième temps, l'Avocat général rappelle l'arrêt *Tallinna Vesi*⁸ en précisant que les Etats membres peuvent « *élaborer eux-mêmes, à défaut de critères prévus au niveau de l'Union, les critères selon lesquels les déchets appartenant à une catégorie donnée perdent la qualité de déchets, au moyen d'un acte interne de portée générale* »⁹.

La Cour de justice précise, à ce titre, qu'un « *Etat membre peut, en tenant compte de tous les éléments pertinents et de l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques, décider de ne prévoir, pour certains types de déchets, ni critères ni possibilité de décision individuelle constatant la sortie du statut de déchet* » (point 35).

La Cour de justice insiste sur le fait que « *les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/98 et auxquelles doivent répondre les critères spécifiques qui permettent de déterminer quels déchets cessent d'être des déchets [...], lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage, ne sauraient, par elles-mêmes, permettre d'établir directement que certains déchets ou certaines catégories de déchets ne doivent plus être considérés comme tels* » (point 37).

Par conséquent, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98¹⁰, la Cour de justice considère que cet article « *ne permet pas, en principe, à un*

⁴ La Cour rappelle également la définition de la notion de déchet telle que précisée à l'article 3, point 1, de la directive 2008/98, à savoir « *toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (point 30).

⁵ Conclusion de l'Avocat général M. Henrik Saugmandsgaard Øe présentées le 20 juin 2019, aff. C-212/18, Prato Nevoso Termo Energy Srl contre Provincia di Cuneo, ARPA Piemonte, ECLI:EU:C:2019:520.

⁶ *Ibid.*, point 34.

⁷ *Ibid.*

⁸ CJUE, 28 mars 2019, *AS Tallinna Vesi contre Keskkonnaamet*, aff. C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264.

⁹ Conclusion de l'Avocat général M. Henrik Saugmandsgaard Øe présentées le 20 juin 2019, aff. C-212/18, conclusions précitées, point 34.

¹⁰ Cet article prévoit la possibilité pour les États membres, en l'absence de tout critère défini au niveau de l'Union, de décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable.

détenteur de déchets d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'Etat membre ou par une juridiction de cet Etat membre » (point 38).

Elle en conclut que « le droit de l'Union n'exclut pas, en principe, que doive être soumise à la réglementation nationale en matière de valorisation énergétique de déchets l'utilisation, en tant que combustible dans une installation produisant des émissions atmosphériques, d'une substance dérivée de déchets au motif que celle-ci ne relève d'aucune des catégories inscrites sur la liste des combustibles autorisés, tout en prévoyant que cette liste ne peut être modifiée que par un acte interne de portée générale, tel qu'un décret ministériel » (point 39).

De plus, il convient de considérer que la législation italienne conduit à envisager l'huile végétale en cause au principal comme un déchet et non comme un combustible.

Par ailleurs, la Cour de justice précise qu'il est nécessaire « d'examiner si l'Etat membre a pu, sans commettre [d'erreur manifeste d'appréciation], conclure qu'il n'a pas été démontré que l'utilisation de l'huile végétale en cause au principal, dans de telles circonstances, permet de considérer que les conditions prévues à [l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/98] sont remplies et, en particulier, que cette utilisation est dépourvue de tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine » (point 43). C'est à la juridiction de renvoi qu'il revient, selon la Cour de justice, d'apprécier si tel est le cas dans l'affaire au principal et de s'assurer de la bonne application du principe de précaution (point 44).

Sur ce point, l'Avocat général affirme que « [l]e constat d'une [...] erreur [manifeste d'appréciation] impliquerait que cette juridiction établisse que le législateur national s'est manifestement trompé soit en considérant qu'au moins l'une des conditions énoncées au paragraphe 1 de [l'article 6 de la directive 2008/98] ne pouvait pas être remplie s'agissant des huiles végétales usagées traitées chimiquement et utilisées comme combustibles dans une installation générant des émissions atmosphériques, soit en estimant que la vérification de la réunion de ces conditions ne pouvait être assurée que moyennant l'adoption préalable, par la voie réglementaire, de critères de sortie du statut de déchet pour les huiles de ce type »¹¹.

L'Avocat général précise également que « la circonstance que l'autorité compétente a, en application du paragraphe 4 de cet article, constaté dans l'autorisation délivrée à ALSO que l'huile végétale cesse d'être un déchet lorsqu'elle est utilisée pour produire du biogazole, n'indique nullement que le législateur italien aurait outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation en excluant l'appréciation individuelle de la sortie du statut de déchet de cette même huile pour un usage dans une installation produisant des émissions atmosphériques »¹².

La Cour de justice confirme les propos de l'Avocat général selon lequel le fait que « l'autorité nationale compétente constate que, pourvu que certains critères soient satisfaits, un déchet déterminé perd la qualité de déchet pour un certain usage n'implique pas que ce déchet cesse d'en être un lorsqu'il est utilisé à d'autres fins » (point 50).

¹¹ Conclusion de l'Avocat général M. Henrik Saugmandsgaard Øe présentées le 20 juin 2019, aff. C-212/18, conclusions précitées, point 61.

¹² Conclusion de l'Avocat général M. Henrik Saugmandsgaard Øe présentées le 20 juin 2019, aff. C-212/18, conclusions précitées, point 64.

II- La nécessité d'absence de « tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine »

La Cour de justice souligne l'importance de s'assurer que la législation nationale en cause ne contrevient pas à la réalisation des objectifs de la directive 2008/98, notamment à la valorisation des déchets (point 42). À ce titre, il paraît opportun de s'adonner à la comparaison de la *ratio legis* des deux textes, à savoir celle de la directive 2008/98, d'une part, et celle de du décret législatif n°152/2006 du 3 avril 2006, d'autre part, afin de d'établir une éventuelle concordance – ou non concordance – d'objectifs entre les deux textes.

Il convient donc, d'abord, de rappeler les objectifs mentionnés dans la directive 2008/98. À cet égard, la directive précise 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. La politique dans le domaine des déchets devrait également viser à réduire l'utilisation de ressources et favoriser l'application pratique d'une hiérarchie des déchets* »¹³. Sur ce dernier point, il est intéressant de se référer au considérant 14 de la directive qui prévoit que « *[l]es déchets dangereux devraient être régulés par des spécifications strictes visant à empêcher ou limiter, autant que possible, les effets négatifs potentiels sur l'environnement et la santé humaine d'une gestion inappropriée. Il est, en outre, nécessaire de maintenir le système qui a permis la classification des déchets et des déchets dangereux conformément à la liste de déchets établie en dernier lieu par la décision 2000/532/CE de la Commission, afin d'encourager une classification harmonisée des déchets et d'assurer la détermination harmonisée des déchets dangereux au sein de la Communauté* ». Ainsi, en consultant la liste de déchets dangereux établie en Annexe de la décision 2000/532/CE de la Commission¹⁴, il est possible de constater que figurent, au titre des déchets listés, les huiles usagées, à l'exception des huiles alimentaires¹⁵, ainsi que les « *déchets provenant de la préparation et de la transformation des [...] huiles alimentaires* »¹⁶ tels que les « *boues provenant du lavage* »¹⁷, ou encore, les « *déchets municipaux et déchets assimilés provenant des commerces, des industries et des administrations, y compris les fractions collectées séparément* »¹⁸, tels que les « *huiles et matières grasses alimentaires* »¹⁹. Il convient alors de rappeler que le bioliquide en cause dans la présente affaire est « *une huile végétale [...] dérivée de la collecte et du traitement chimique d'huiles de friture usées, de résidus de raffinage d'huiles végétales et de résidus de lavage des réservoirs dans lesquels elles étaient stockées* » (point 19).

Toutefois, étant donné que le Parlement européen considère que « *l'énergie produite par la combustion de déchets municipaux peut revêtir la forme de chaleur (utilisée généralement dans*

¹³ Considérant 6 de la directive 2008/98/CE précitée.

¹⁴ Décision 2000/352/CE du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1er, 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 1er, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux.

¹⁵ Code 13 de l'annexe.

¹⁶ Code 02 03 de l'annexe.

¹⁷ Code 02 03 01 de l'annexe.

¹⁸ Code 20 de l'annexe.

¹⁹ Code 20 01 25 de l'annexe.

des activités industrielles ou des systèmes de chauffage urbain) et d'électricité (alimentant le réseau électrique) »²⁰, il convient de se demander dans quelle mesure les déchets municipaux, comprenant les huiles et matière grasses alimentaires, sont susceptibles de ne plus être considérés comme dangereux, et, partant, permettre la valorisation d'une huile végétale – dérivée notamment de la collecte et du traitement d'huiles de friture usées – en tant que combustible dans une installation produisant de l'énergie thermique et électrique. Il faut ajouter que le Parlement européen poursuit en indiquant que la valorisation énergétique des déchets municipaux au sein de l'Union européenne représentait en 2015 « respectivement 1,3% et 8,9% de la consommation finale d'électricité et de chaleur produite en centrale »²¹.

Toujours concernant ses objectifs, la directive 2008/98 dispose que, « *étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir **assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine**, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc [...] être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité* »²².

La Cour de justice rappelle ainsi l'article 1^{er} de la directive 2008/98 (point 46) qui dispose que l'objectif de la directive est de « ***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* ».

L'objectif principal poursuivi par la directive 2008/98 est donc celui d'assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine, de sorte que la valorisation des déchets semble apparaître comme un moyen d'atteindre cet objectif.

Il convient, ensuite, de se référer à la législation italienne en cause au principal, à savoir le décret législatif n°152/2006²³, afin de constater l'objectif poursuivi par ce texte.

Au titre des dispositions de la première partie de la législation italienne, intitulée « *Dispositions communes et principes généraux* »²⁴, il ressort que ce décret législatif « *a pour objectif principal la **promotion de niveaux de qualité de la vie humaine**, à atteindre à travers la sauvegarde et l'amélioration des conditions environnementales et l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles* »²⁵.

Ainsi, et contrairement à la directive 2008/98, la sauvegarde des conditions environnementales semble apparaître ici davantage comme étant un moyen d'atteindre l'objectif principal poursuivi, à savoir celui de promotion des niveaux de qualité de la vie humaine.

Il est donc possible de constater que la *ratio legis* des deux textes ne semble pas procéder exactement de la même finalité. Toutefois, les objectifs poursuivis dans l'un et l'autre des textes

²⁰ Parlement européen, *Valorisation énergétique des déchets – Opportunités et défis*, briefing, avril 2015, pages 2 et 3 [en ligne]. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554208/EPRS_BRI\(2015\)554208_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554208/EPRS_BRI(2015)554208_FR.pdf) (consulté le 02/03/2020).

²¹ *Ibid.*

²² Considérant 49 – Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

²³ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

²⁴ Traduction non-officielle.

²⁵ Traduction non-officielle.

n'étant pas pour autant contradictoires, la législation nationale en cause n'apparaît pas comme contrevenant à la réalisation des objectifs de la directive 2008/98.

Par ailleurs, la province de Cuneo et le gouvernement italien affirment qu'« *un impact globalement négatif sur l'environnement ou la santé humaine de l'utilisation de l'huile végétale en tant que combustible dans une installation de cogénération ne saurait être exclu avec un degré raisonnable de certitude scientifique* », invoquant à cet égard « *le respect du principe de précaution* » (point 49). En effet, le gouvernement italien fait valoir que « *les travaux scientifiques disponibles n'excluraient pas que la combustion d'huiles végétales usagées traitées chimiquement et utilisées comme combustibles dans une installation générant des émissions atmosphériques comporte des risques pour l'environnement ou la santé humaine* », précisant, en outre, que « *ces risques seraient potentiellement supérieurs à ceux qui s'attachent à l'usage d'huiles de ce type pour produire du biogazole* » (point 56).

La Cour considère à ce titre « *que l'existence d'un certain degré d'incertitude scientifique relative aux risques environnementaux associés à la sortie du statut de déchet d'une substance, telle que les huiles en cause au principal, peut conduire un Etat membre, compte tenu du principe de précaution, à décider de ne pas faire figurer cette substance sur la liste des combustibles autorisés* » (point 57). Elle explique ensuite que « *conformément au principe de précaution consacré à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si l'utilisation, dans des circonstances précises, d'une substance issue de la valorisation de déchets est dépourvue de tout effet nocif possible sur l'environnement et la santé humaine, l'Etat membre doit s'abstenir de prévoir des critères de sortie du statut de déchet de cette substance ou la possibilité d'adopter une décision individuelle constatant cette sortie* » (point 58).

Il convient également de relever qu'en dépit du fait que les autorités nationales compétentes aient « *admis que le bilan environnemental du changement de combustible était positif en ce que ce changement était de nature à entraîner une réduction des émissions associées à la combustion de méthane* » (point 51), la Cour considère que « *la circonstance que l'utilisation de l'huile végétale entraînerait une réduction des émissions associées à la combustion de méthane n'est pas de nature à démontrer que cette huile peut être utilisée sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement* » (point 52).