

CJUE, Conclusions de l'avocat général Mme J. Kokott, Tallinna Vesi AS contre Keskkonnaamet, 29 novembre 2018, C-60/18

Publié au recueil

Synthèse

Juridiction : CJUE

Numéro affaire : C-60/18

Publication : Publié au recueil

Date de dépôt : 31 janvier 2018

Titre : Demande de décision préjudicielle, introduite par la Tallinna Ringkonnakohus

Parties : Tallinna Vesi AS contre Keskkonnaamet

Avocat général : Kokott

Identifiant européen : ECLI:EU:C:2018:969

Lien EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:62018CC0060>

Texte

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

MME JULIANE KOKOTT

présentées le 29 novembre 2018 (1)

Affaire C-60/18

AS Tallinna Vesi

contre

Keskkonnaamet

[demande de décision préjudicielle formée par la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie)]

« Directive 2008/98/CE – Déchets – Fin du statut de déchet – Valorisation – Critères spécifiques concernant la fin du statut de déchet des boues d'épuration – Absence de critères au niveau européen ou national »

I. Introduction

1. À la suite de l'arrêt *Vessoso et Zanetti*, la notion de « déchet » a occupé la Cour pendant des décennies (2). La question de savoir à quelles conditions un déchet est retransformé en un bien économique normal, qui n'est plus soumis aux règles strictes de la législation en matière de déchets, est un peu plus récente (3). Par la refonte de la directive relative aux déchets en 2008 (4), le législateur a pris des mesures préliminaires pour apporter une réponse. Il les a précisées récemment (5), même si ces modifications ne sont pas encore applicables à l'affaire au principal.
2. Indépendamment des dernières modifications, il est important, pour cela, que la substance ou l'objet remplisse les conditions techniques pour l'utilisation en cause et respecte la législation et les normes applicables aux produits. Cela signifie-t-il pour autant qu'un déchet ne doit plus être considéré comme un déchet que s'il a été valorisé sous la forme d'un produit respectant les normes générales établies ? Ou un détenteur de déchets peut-il exiger que les autorités compétentes décident au cas par cas et indépendamment de l'existence de normes relatives aux produits si un déchet ne doit plus être considéré comme tel ?
3. Ce sont les questions que soulève la présente demande de décision préjudicielle.

II. Le cadre juridique

A. La directive relative aux déchets

4. Conformément à l'article 3, point 1, de la directive 2008/98/CE (ci-après la « directive relative aux déchets »), on entend par déchets « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».
5. L'article 4, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets contient la hiérarchie des déchets :

« La hiérarchie des déchets ci-après s'applique par ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets :

- a) prévention ;
- b) préparation en vue du réemploi ;
- c) recyclage ;
- d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique ; et

e) élimination. »

6. L'article 6 de la directive relative aux déchets est déterminant au regard de la fin du statut de déchet :

« 1. Certains déchets cessent d'être des déchets au sens de l'article 3, point 1, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent à des critères spécifiques à définir dans le respect des conditions suivantes :

- a) la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
- b) il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
- c) la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ; et
- d) l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

Les critères comprennent des valeurs limites pour les polluants, si nécessaire, et tiennent compte de tout effet environnemental préjudiciable éventuel de la substance ou de l'objet.

[...]

4. Si aucun critère n'a été défini au niveau communautaire au titre de la procédure visée aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable. Ils notifient de telles décisions à la Commission conformément à 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 et des règles relatives aux services de la société de l'information, lorsque celle-ci l'exige. »

7. L'engagement essentiel et les objectifs de la directive relative aux déchets sont fixés à l'article 13 :

« 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 [...] »

8. Après le dépôt de la demande de décision préjudicielle, la directive relative aux déchets a été modifiée en de nombreux points, notamment en ce qui concerne l'article 6. Toutefois, ces modifications ne doivent pas être mises en œuvre avant le 5 juillet 2020 et ne sont dès lors pas applicables à l'affaire au principal.

B. La loi estonienne relative aux déchets

9. La demande de décision préjudicielle porte en particulier sur l'article 21 du Jäätmeseadus (loi estonienne relative aux déchets), dans la version applicable à compter du 18 juillet 2014, qui régit la fin du statut de déchet :

« (1) Les déchets cessent d'être des déchets, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent aux critères adoptés en vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la [directive relative aux déchets], définis dans le respect des conditions suivantes :

- 1) la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
 - 2) il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
 - 3) la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte les normes juridiques et les normes applicables aux produits ;
 - 4) l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.
- (2) En l'absence de définition des critères visés au paragraphe 1 du présent article conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la [directive relative aux déchets], le ministre compétent en la matière peut, en tenant compte des conditions visées au paragraphe 1, points 1 à 4, du présent article, définir par voie réglementaire les critères en vertu desquels certains types de déchets cessent d'être des déchets.
- (3) Les critères doivent inclure les valeurs limites de la teneur en polluants, si cela est nécessaire, et tenir compte des éventuels effets négatifs de la substance ou de l'objet sur l'environnement ou sur la santé humaine.
- (4) L'opération de valorisation, après laquelle les déchets cessent d'être des déchets, doit être indiquée dans l'autorisation en matière de déchets ou dans le permis environnemental intégré, délivré en vertu de la loi relative aux émissions industrielles, dont dispose l'entreprise qui a effectué l'opération de valorisation [...] »

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

10. Le Keskkonnaamet (office de l'environnement) a délivré à AS Tallinna Vesi, une société exploitant des stations d'épuration, des autorisations en matière de déchets pour les années 2014 et 2015, en vue de la valorisation de déchets dans une installation de traitement de déchets située à Tallinn (Estonie), pour une quantité annuelle totale maximale de 32000 tonnes, et dans une installation de traitement de déchets située à Harku, dans la province d'Harju (Estonie), pour une quantité annuelle totale maximale de 7000 tonnes.

11. Il ressort de la motivation des décisions précitées que Tallinna Vesi s'occupe de la canalisation des eaux usées domestiques ainsi que du traitement des eaux usées dans une station à boues activées.

12. L'office de l'environnement et Tallinna Vesi sont en désaccord sur le point de savoir si les boues d'épuration ainsi traitées doivent encore être considérées comme des déchets, ce qui réduirait sensiblement leur utilisation, ou si elles peuvent être commercialisées librement en tant que produit.
13. D'après Tallinna Vesi, le processus d'épuration des eaux usées correspond à un recyclage biologique. Selon le droit estonien, le recyclage biologique est un procédé de valorisation de déchets, au cours duquel les déchets sont transformés en produits, ce qui met un terme au statut de déchet. Tallinna Vesi souhaite obtenir une autorisation correspondante en matière de déchets.
14. En revanche, l'office de l'environnement est d'avis que la fin du statut de déchet suppose que tous les critères visés à l'article 21, paragraphe 1, points 1 à 4, de la loi estonienne relative aux déchets soient simultanément remplis. Aux termes de l'article 21, paragraphe 1, point 3, de la loi estonienne relative aux déchets, notamment, une substance ou un objet deviendrait un produit uniquement en cas de conformité aux normes applicables aux produits pour une fin spécifique.
15. Or, il n'existerait pas de normes applicables aux produits pour le produit résultant des procédés de stabilisation et d'hygiénisation mis en œuvre par Tallinna Vesi, raison pour laquelle les opérations de traitement des déchets effectuées par l'entreprise devraient être qualifiées de traitement biologique précédant la valorisation des déchets. C'est pourquoi, indépendamment des traitements antérieurs, l'utilisateur de boues d'épuration devrait s'enregistrer comme traitant des déchets non dangereux ou détenir une autorisation en matière de déchets ou un permis environnemental intégré.
16. En outre, l'office de l'environnement indique à titre complémentaire que l'article 21 de la loi estonienne relative aux déchets n'habilite pas l'office de l'environnement à prendre de décisions sur la fin du statut de déchet, étant précisé qu'il ne peut intervenir qu'en vertu d'un acte juridique de l'Union européenne ou d'un règlement du ministre de l'Environnement.
17. Tallinna Vesi a introduit un recours contre les décisions en matière de déchets dans la mesure où elles prévoient que les boues d'épuration transformées doivent toujours être considérées comme des déchets. Suite au rejet de ce recours, un appel a été interjeté et est actuellement pendant devant la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie) qui a décidé, par conséquent, de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
 - 1) Convient-t-il d'interpréter l'article 6, paragraphe 4, de la [directive relative aux déchets] en ce sens qu'il admet un acte juridique interne prévoyant que, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, la fin du statut de déchet dépend de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant un type de déchets spécifique ?

2) L'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la [directive relative aux déchets] permet-il à un détenteur de déchets, si aucun critère n'a été défini au niveau de l'Union pour la détermination de la fin du statut de déchet s'agissant d'un type de déchets déterminé, d'exiger la constatation de la fin du statut de déchet par l'autorité compétente de l'État membre ou par une juridiction de l'État membre conformément à la jurisprudence applicable de la Cour, indépendamment de l'existence de critères définis par un acte interne de portée générale concernant un type de déchets spécifique ?

18. Tallinna Vesi, les gouvernements estonien, italien, néerlandais et autrichien ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Il n'y a pas eu d'audience, car la Cour a considéré qu'elle était suffisamment informée.

IV. Appréciation juridique

19. La juridiction d'appel part manifestement du principe que les boues d'épuration sont des déchets, car elle ne demande pas, avant toute chose, si les boues d'épuration doivent être considérées comme des déchets au regard de l'exception visée à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive relative aux déchets, lu en combinaison avec la directive 91/271/CEE (6) sur les eaux usées et/ou la directive 86/278/CEE (7) sur les boues d'épuration. Elle ne demande pas non plus si la directive sur les boues d'épuration pourrait constituer une norme relative aux produits suffisante. S'il subsistait des doutes concernant ces questions, celles-ci seraient laissées, au moins à titre provisoire, à l'appréciation de la juridiction nationale.

20. Au lieu de cela, la demande de décision préjudicielle porte sur une réglementation compliquée, dont la version applicable est peut-être rédigée de manière quelque peu regrettable. Si l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets contient certaines conditions qui sont importantes pour la fin du statut de déchet, ces conditions doivent toutefois d'abord être précisées par la Commission dans d'autres actes juridiques avant que l'on puisse établir par la suite si certains déchets ne doivent plus être considérés comme tels (8). En l'absence de définition de critères uniformes au niveau de l'Union, les États membres peuvent, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de ladite directive, décider au cas par cas si certains déchets ne doivent plus être considérés comme des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable.

21. Les deux questions posées à la Cour sur la fin du statut de déchet font référence à cette dernière disposition. Il lui est demandé, d'une part, si le fait de subordonner la fin du statut de déchet à l'existence de normes relatives aux produits définies au niveau européen ou national pour la substance ou l'objet est compatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive relative aux déchets et, d'autre part, si un détenteur de déchets peut exiger qu'une autorité ou une juridiction décide au cas par cas si le déchet doit encore être considéré comme tel ou s'il ne doit plus l'être.

22. À cet égard, la réponse à l'une des questions peut influencer sensiblement sur la réponse à l'autre question. En effet, dans l'hypothèse où l'on admettrait que la fin du statut de déchet peut être subordonnée à la définition de critères, il ne pourrait pas y avoir d'obligation de

décider au cas par cas de la fin du statut de déchet indépendamment de cela. Par ailleurs, on pourrait également comprendre le libellé de l'article 6, paragraphe 4, de la directive relative aux déchets, qui permet aux États membres de décider au cas par cas, en ce sens que les États membres ne prennent que des décisions individuelles sans pouvoir fixer de critères généraux.

23. Toutefois, comme je l'explique dans les développements suivants, on doit trouver les réponses entre ces deux extrêmes. À cette fin, j'aborderai d'abord le libellé de l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive relative aux déchets, je me pencherai ensuite sur les conditions juridiques matérielles de la fin du statut de déchet, j'évoquerai les pouvoirs dont les États membres disposent dans ce contexte et, enfin, j'examinerai le rapport entre les règles générales et les décisions individuelles dans le cadre de l'application de l'article 6, paragraphe 4 de cette directive.

A. Concernant le libellé de l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive relative aux déchets

24. La réponse à la demande de décision préjudicielle semble découler assez clairement de l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive relative aux déchets. Selon cette disposition, les États membres peuvent décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets en tenant compte de la jurisprudence applicable, lorsque la Commission n'a défini aucun critère au niveau de l'Union.
25. À première vue, il serait donc logique d'invoquer le libellé de cette disposition, notamment l'utilisation du verbe « pouvoir », et éventuellement, de tenir également compte du pouvoir des États membres de prendre des mesures de protection renforcées conformément à l'article 193 TFUE. On pourrait déjà en déduire que ni l'administration nationale ni les juridictions des États membres ne sont obligées, en l'absence de règles européennes ou internes, de constater la fin du statut de déchet pour certaines substances ou certains objets. Selon cette disposition, elles ne seraient pas tenues de fixer de critères ni de prendre de décisions individuelles.
26. Cependant, cette approche serait en fait trop superficielle. La demande de décision préjudicielle requiert au contraire une analyse plus approfondie de la notion de « déchet » et, en particulier, des conditions de la fin du statut de déchet. En effet, il serait contraire à la directive relative aux déchets de continuer à traiter une substance ou un objet comme des déchets s'il n'y avait plus lieu de les considérer comme tels en vertu de la directive. Il convient plutôt de trouver un juste équilibre entre les objectifs de la directive relative aux déchets, qui consistent, d'une part, à garantir un niveau de protection élevé et, d'autre part, à valoriser, si possible, des déchets en produits utilisables.

B. Concernant la fin du statut de déchet

27. L'article 6 de la directive relative aux déchets cite deux moyens de mettre un terme au statut de déchet.

28. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets, certains déchets cessent d'être des déchets lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent à des critères spécifiques que la Commission définit dans le respect de certaines conditions. La fin du statut de déchet serait alors obligatoire, mais les conditions de cette disposition ne sont pas remplies. En effet, la Commission n'a pas défini les critères précités pour les boues d'épuration.
29. Le deuxième moyen de mettre un terme au statut de déchet figure à l'article 6, paragraphe 4, de la directive relative aux déchets. La décision des États membres qui y est prévue doit tenir compte de la jurisprudence (de la Cour).
30. La jurisprudence citée à l'article 6, paragraphe 4, s'est développée indépendamment de l'article 6 et repose sur la définition de l'article 3, point 1, de la directive relative aux déchets (9). Selon cette définition, on entend par « déchets » toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire. La question de savoir si le détenteur s'en défait doit être (objectivement) vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de la directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité (10).
31. On pourrait comprendre cette définition en ce sens que la substance ou l'objet a cessé d'être un déchet lorsque son détenteur ne s'en défait plus, ou qu'il n'a plus l'intention ou l'obligation de s'en défaire.
32. Un tel changement (éventuellement spontané) du statut de déchet serait toutefois incompatible avec le système de gestion des déchets établi par la directive relative aux déchets, car celui-ci suppose tout d'abord le maintien de l'applicabilité de la législation en matière de déchets.
33. En particulier, les États membres prennent, en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets, les mesures nécessaires pour veiller à ce que tout producteur de déchets initial ou autre détenteur de déchets procède lui-même à leur traitement ou qu'il le fasse faire par un négociant, un établissement ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets ou par un collecteur de déchets privé ou public, conformément aux articles 4 et 13.
34. L'article 13 de la directive relative aux déchets comporte l'obligation essentielle de garantir que la gestion des déchets se fasse sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement. L'article 4 prévoit la hiérarchie des déchets, qui cite, au premier rang, la prévention des déchets, puis la préparation en vue du réemploi, le recyclage, puis toute autre valorisation, en ne prévoyant l'élimination des déchets qu'en dernière alternative.
35. Toutefois, quiconque transforme des déchets dans ce cadre de manière professionnelle, ne s'en défera pas, tout au moins pendant le traitement. Au contraire, la détention des déchets est une condition sine qua non de l'activité concernée et des profits qu'elle vise à réaliser. Ainsi l'exploitation d'une décharge consiste-t-elle précisément à détenir les déchets de manière durable. Au demeurant, c'est la valorisation professionnelle des déchets qui

implique généralement d'acquérir les déchets en cause. C'est pourquoi la question de savoir qui est habilité à éliminer ou valoriser certains déchets est également source de conflits (11).

36. Le fait de ne pas s'en défaire, dans le cadre de la gestion des déchets, ne suffit pas à soustraire les déchets du champ d'application de la législation en matière de déchets. En effet, dès lors que cette législation n'est plus applicable, le respect des articles 4 et 13 de la directive relative aux déchets n'est plus garanti non plus.
37. Par conséquent, si la perte du statut de déchet implique à juste titre que le détenteur ne se défasse pas de la substance ou de l'objet ou qu'il n'ait pas l'intention ou l'obligation de s'en défaire (12), cette condition n'est toutefois pas suffisante pour mettre un terme au statut de déchet. Cela ressort d'ailleurs des conditions de l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets, mais aussi de la jurisprudence de la Cour, à laquelle l'article 6, paragraphe 4, fait référence.
38. La Cour a effectivement reconnu, pour certaines formes de valorisation, que les substances en résultant cessent d'avoir la qualité de déchet, sous réserve que leur détenteur s'en soit défait. Cela s'applique à la transformation des déchets d'emballages en un nouveau matériau ou un nouveau produit ayant des caractéristiques comparables à celles du matériau dont ils sont issus (13), et à la transformation de déchets ferreux en produits sidérurgiques, qui sont tellement comparables à d'autres produits sidérurgiques issus de matières premières primaires qu'ils ne peuvent guère en être distingués (14). La valorisation de déchets en gaz purifié, utilisé comme combustible, parvient à une qualité similaire (15).
39. La fin du statut de déchet d'une substance ou d'un objet est donc soumise à deux conditions. Premièrement, le détenteur de la substance ou de l'objet en cause ne doit pas s'en défaire, ni avoir l'intention ou l'obligation de s'en défaire au sens de l'article 3, point 1, de la directive relative aux déchets. Deuxièmement, la substance ou l'objet doit être rendu utilisable par une opération de valorisation sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement (16).
40. Toutefois, la jurisprudence n'indique pas que l'Union ou les États membres doivent adopter des règles ou prendre des décisions pour que les déchets ne soient plus considérés comme tels.

C. Les pouvoirs des États membres et leurs limites

41. Cependant, les conditions précitées relatives à une cessation du statut de déchet doivent être prises en compte au regard des pouvoirs des États membres qui en sont le corollaire. À cet égard, outre l'article 6, paragraphe 4, de la directive relative aux déchets, la réglementation relative à la valorisation des déchets en particulier, qui constitue, dans la jurisprudence, une condition de la fin du statut de déchet, est pertinente.
42. Si l'annexe II de la directive relative aux déchets contient une liste non exhaustive d'opérations de valorisation, la réglementation de ces opérations – y compris les exigences relatives à une valorisation complète – incombe toutefois généralement aux États membres,

conformément à l'article 10, sous réserve de règles spécifiques de l'Union applicables à certains déchets, notamment fondées sur l'article 6, paragraphes 1 et 2. Ce faisant, les États membres doivent respecter la hiérarchie des déchets visée à l'article 4, et prévenir tout danger pour la santé humaine ainsi que toute atteinte pour l'environnement, conformément à l'article 13, mais peuvent fixer des niveaux de protection différents (17).

43. Ce pouvoir des États membres de décider des opérations de valorisation et de définir le niveau de protection applicable est l'expression du libellé de l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive relative aux déchets, selon lequel les États membres peuvent décider au cas par cas si certains déchets ont cessé d'être des déchets, sans toutefois être obligés de reconnaître que le statut de déchet a pris fin. C'est l'article 193 TFUE qui constitue le fondement de ce pouvoir, car il prévoit que les États membres peuvent maintenir ou établir des mesures de protection renforcées.
44. La liberté dont disposent les États membres pour appliquer l'article 6, paragraphe 4, de la directive relative aux déchets n'est toutefois pas illimitée. Ils doivent tenir compte des objectifs de la directive, tels que la hiérarchie des déchets prévue à l'article 4, et en particulier le soutien à la valorisation des déchets visée au considérant 29, mais également des droits fondamentaux des personnes concernées et, dans la présente affaire, en particulier du droit de propriété énoncé à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la liberté d'entreprise de l'article 16.
45. L'article 193 TFUE ne change pas fondamentalement ces limites, car les mesures de protection renforcées doivent aussi, d'une part, se conformer aux objectifs de la mesure en cause prise par l'Union et, d'autre part, respecter le droit de l'Union, notamment les principes généraux de ce droit (18), lesquels incluent les droits fondamentaux.
46. Toutefois, les États membres disposent d'une marge d'appréciation dans la réalisation des objectifs de la directive relative aux déchets, concernant en particulier la protection de la santé et de l'environnement visée à l'article 13 (19). En effet, l'adoption de mesures appropriées implique de procéder à une évaluation complexe des risques de l'opération de valorisation en cause selon l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques (20). Le droit de l'Union permet de limiter le contrôle juridictionnel de ces décisions aux erreurs manifestes d'appréciation (21), mais requiert que les autorités compétentes respectent les exigences de droit procédural, c'est-à-dire, qu'elles examinent en particulier, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (22). Cette marge d'appréciation doit également se refléter dans la pondération que requiert l'application des droits fondamentaux concernés.
47. Par conséquent, la directive relative aux déchets et, en particulier, l'article 6, paragraphe 4, confèrent aux États membres une marge d'appréciation étendue pour décider si certains déchets doivent toujours être considérés comme tels. Toutefois, ils doivent prendre cette décision en tenant compte de tous les éléments pertinents et de l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques tout en respectant les exigences procédurales applicables.

D. Règles générales ou décisions individuelles

48. Toutefois, il reste à clarifier si, à la lumière des considérations qui précèdent, le fait de subordonner la fin du statut de déchet à l'existence de critères définis au niveau européen ou national concernant la fin du statut de déchet pour la substance ou l'objet en cause est compatible avec la directive relative aux déchets et, en particulier, avec l'article 6, paragraphe 4. Si une telle règle était admise, les détenteurs de déchets n'auraient pas le droit de constater de manière individuelle que certains déchets ont cessé de l'être en dépit de l'absence de critères.
49. Dans cette mesure, il convient tout d'abord de préciser que les États membres peuvent, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive relative aux déchets, définir des critères concernant la fin du statut de déchet. S'ils peuvent, selon cette disposition, décider au cas par cas, cela ne veut pas dire pour autant que les États membres seraient autorisés à ne prendre que des décisions individuelles pour certains déchets ou détenteurs de déchets. Au contraire, l'article 6, paragraphe 4, deuxième phrase, de cette directive leur rappelle que ces décisions sont notifiées à la Commission conformément à la directive relative aux normes et réglementations techniques, lorsque celle-ci l'exige (23). Cependant, la directive précitée ne s'applique pas aux décisions au cas par cas, mais aux projets de règle technique. Les critères de détermination de la fin du statut de déchet seraient, en principe, couverts par ceux-ci. En outre, de tels critères permettant une application appropriée et cohérente de la législation en matière de déchets sont beaucoup plus utiles qu'une limitation à des décisions au cas par cas.
50. En règle générale, le fait de subordonner la fin du statut de déchet à l'existence de tels critères sera également admis. En effet, les déchets comportent souvent des risques pour la protection de la santé humaine et de l'environnement, qui justifient une application de la législation en matière de déchets (24).
51. En ce qui concerne spécifiquement la valorisation des boues d'épuration, le gouvernement autrichien, en particulier, souligne à juste titre que celle-ci comporte certains risques pour l'environnement et pour la santé humaine, surtout le risque de pollution due à des substances dangereuses. C'est pourquoi les États membres devraient avoir la possibilité, compte tenu de la marge d'appréciation dont ils disposent, de ne pas constater la fin du statut de déchet des boues d'épuration ou de ne définir aucune norme relative aux produits pour les boues d'épuration transformées dans le cas où ces normes conduiraient à mettre un terme au statut de déchet.
52. Toutefois, il pourrait y avoir des déchets qui ont été, sans le moindre doute, rendus utilisables par une opération de valorisation en tenant compte de tous les éléments pertinents et de l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques, sans nuire à la santé humaine ou à l'environnement, ou sans que le détenteur se défasse de la substance ou de l'objet ou qu'il ait l'intention ou l'obligation de s'en défaire au sens de l'article 3, point 1, de la directive relative aux déchets.

53. Dans une telle situation, la marge d'appréciation des États membres serait sensiblement limitée et ces derniers ne pourraient pas se retrancher derrière le fait qu'aucun critère n'a encore été défini concernant la fin du statut de déchet. Dans ces conditions, le détenteur de déchets pourrait prétendre à ce que les autorités compétentes ou les juridictions constatent la fin du statut de déchet dans une décision individuelle, s'il n'y a pas néanmoins lieu d'admettre que le détenteur des déchets se défait de la substance ou de l'objet ou qu'il a l'intention ou l'obligation de s'en défaire.
54. Il n'est pas nécessaire de trancher, dans la présente procédure, la question de savoir si le statut de déchet peut, sous certaines conditions, cesser de manière automatique, soit directement sur le fondement de la directive relative aux déchets, soit en application de règles nationales correspondantes admises par la directive. D'une part, le droit estonien ne prévoit pas cette possibilité et, d'autre part, les parties sont en désaccord sur la légalité des décisions administratives excluant la fin du statut de déchet.

V. Conclusion

55. Par conséquent, je propose à la Cour de répondre à la demande de décision préjudicielle dans les termes suivants :

Conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives, les États membres peuvent prévoir que les déchets soient, en règle générale, soumis à la législation en matière de déchets jusqu'à ce qu'ils remplissent les critères relatifs à la fin du statut de déchet qui ont été définis par un acte juridique européen ou interne de portée générale pour le type de déchets spécifiques en cause.

En l'absence de tels critères, le détenteur de déchets a toutefois le droit de demander à l'autorité compétente ou à une juridiction d'un État membre de constater la fin du statut de déchet pour certains déchets, lorsque lesdits déchets ont été, sans le moindre doute, rendus utilisables par une opération de valorisation en tenant compte de tous les éléments pertinents et de l'état le plus récent des connaissances scientifiques et techniques, sans nuire à la santé humaine ou à l'environnement, ou sans que le détenteur se défasse de la substance ou de l'objet ou qu'il ait l'intention ou l'obligation de s'en défaire au sens de l'article 3, point 1, de la directive 2008/98.

(1) Langue originale : l'allemand.

(2) Arrêt du 28 mars 1990, *Vessoso et Zanetti* (C-206/88 et C-207/88, EU:C:1990:145).

(3) Arrêt du 15 juin 2000, *ARCO Chemie Nederland e. a.* (C-418/97 et C-419/97, EU:C:2000:318).

(4) 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). Les modifications apportées par le règlement (UE) no 1357/2014 de la Commission, du 18 décembre 2014, remplaçant l'annexe

III de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2014, L 365, p. 89), et la directive (UE) 2015/1127 de la Commission, du 10 juillet 2015, modifiant l'annexe II de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2015, L 184, p. 13), sont sans pertinence aux fins de la présente procédure.

(5) Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (JO 2018, L 150, p. 109).

(6) Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO 1991, L 135, p. 40), telle que modifiée par le règlement (CE) no 1137/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2008 (JO 2008, L 311, p. 1). Voir arrêt du 10 mai 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276), au sujet de la délimitation du champ d'application de la directive relative aux déchets concernant les eaux usées.

(7) Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO 1986, L 181, p. 6), telle que modifiée par le règlement (CE) no 219/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009 (JO 2009, L 87, p. 109).

(8) Arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, point 55).

(9) Arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, point 57 et jurisprudence citée).

(10) Arrêts du 18 décembre 2007, Commission/Italie (C-263/05, EU:C:2007:808, point 40), et du 12 décembre 2013, Shell Nederland et Belgian Shell (C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, point 40).

(11) À titre d'exemple, arrêts du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne (C-102/97, EU:C:1999:394), qui concerne le conflit entre certaines pratiques de traitement des huiles usagées, et du 23 mai 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), concernant l'accès aux déchets de chantier.

(12) Arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, point 57).

(13) Arrêt du 19 juin 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, point 75).

(14) Arrêt du 11 novembre 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, point 52).

(15) Arrêts du 4 décembre 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, points 35 et 36), et du 25 février 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, points 20 et 21).

(16) Arrêt du 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142,

point 60).

(17) Arrêt du 16 décembre 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, points 45 et 46).

(18) Arrêt du 13 juillet 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, point 61).

(19) Voir arrêts du 9 novembre 1999, Commission/Italie (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, points 66 et 67) ; du 18 novembre 2004, Commission/Grèce (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, point 21) ; du 16 décembre 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, point 45), et du 11 décembre 2008, M.I.V.E.R et Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, point 25).

(20) Voir arrêt du 28 juillet 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, point 45).

(21) Voir arrêts du 21 janvier 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, points 34 et 35) ; du 9 juin 2005, HLH Warenvertrieb et Orthica (C-211/03, C-299/03 et C-316/03 à C-318/03, EU:C:2005:370, points 76 et 78), ainsi que du 9 mars 2010, ERG e. a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 60). Concernant le contrôle des décisions des organismes de l'Union, voir par exemple, arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, point 13) ; du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e. a. (C-236/01, EU:C:2003:431, point 135) ; du 6 novembre 2008, Pays-Bas/Commission (C-405/07 P, EU:C:2008:613, point 54), ainsi que du 9 juin 2016, Pesce e. a. (C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428, point 49).

(22) Voir arrêts du 9 mars 2010, ERG e. a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 61), concernant l'examen des mesures prises par les États membres ; du 6 novembre 2008, Pays-Bas/Commission (C-405/07 P, EU:C:2008:613, point 56), et du 16 juin 2015, Gauweiler e. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 69), concernant les mesures prises par l'Union.

(23) Nous citons 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 (JO 1998, L 204, p. 37), qui a été remplacée, entre-temps, par 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 (JO 2015, L 241, p. 1).

(24) Voir arrêts du 24 mai 2007, Commission/Espagne (C-361/05, EU:C:2007:298, point 20), et du 10 juin 2010, Commission/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, point 37).