



Par Louis-Narito
HARADA

Avocat
au Barreau de Paris
SCP Faro & Gozlan

Farines animales et eaux usées : matières premières ou déchets ?

La Cour de justice des Communautés européennes complète sa riche jurisprudence en matière de qualification juridique des déchets avec deux arrêts récents. Le premier concerne des farines animales destinées à la production d'énergie (CJCE, 1^{er} mars 2007), le second traite des eaux usées s'échappant accidentellement d'un réseau de traitement (CJCE, 10 mai 2007).

BDEI 507

CJCE, 1^{er} mars 2007, aff. C-176/05KVZ, rettec GmbH ; CJCE, 10 mai 2007, aff. C-252/05, Thames Water Utilities Ltd

Dans l'affaire des farines animales, une entreprise allemande a mis au point un combustible à base de farines animales destiné à être exploité par un procédé thermique dans une centrale en Bulgarie, spécialement agréée à cet effet. L'exportation par voie fluviale est engagée. Après avoir traversé l'Autriche et la Hongrie, le cargo atteint la Serbie, où les autorités douanières interdisent le transit de ce qu'elles qualifient de « *déchet* ». Le cargo est renvoyé en Allemagne, mais en chemin, il est de nouveau arrêté, en Autriche. Le ministre de l'Environnement autrichien soumet le retour en Allemagne de ces « *déchets de tissus animaux* » à la notification prévue par le règlement CE n° 259/93 du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Après notification, les farines animales sont de retour en Allemagne et la société exportatrice saisit un tribunal autrichien d'un recours contre la décision du ministre. Faisant suite à l'ordonnance de rejet, elle demande en appel à ce que la République autrichienne soit condamnée à l'indemniser de l'immobilisation du cargo. La Cour d'appel autrichienne s'en remet à la CJCE pour savoir si les farines animales doivent être qualifiées de déchets et si elles sont soumises à la notification prévue par le règlement n° 259/93.

Dans l'affaire des eaux usées, la Thames Water Utilities Ltd, entreprise publique qui gère la collecte des eaux usées dans la région de la Tamise, a déversé des eaux usées dans l'environnement. A onze reprises entre février 2002 et avril 2003, les eaux usées s'écoulaient sur des terrains du comté de Kent.

Citée à comparaître pour répondre du délit de dépôt illégal de déchets, l'entreprise publique objecte que ces eaux usées ne sont pas des déchets. La High Court of Justice, Queen's bench division (cour administrative), soumet alors à la CJCE les questions suivantes : les eaux usées s'échappant d'un réseau de traitement sont-elles des déchets au sens de la directive CEE n° 75/442 du 15 juillet 1975 ? Dans l'affirmative, les dispositions portant exclusion de l'application de cette directive aux eaux usées trouvent-elles à s'appliquer ?

Ces deux arrêts présentent des éclairages intéressants sur le champ d'application de la directive n° 75/442 sur les déchets (I.), et sur l'exercice de qualification juridique du déchet (II.). Liminairement, il importe de rappeler que la directive CEE n° 75/442 est désormais abrogée par la directive CE n° 2006/12 du 5 avril 2006 relative aux déchets (1). La définition de la notion de déchet et le champ d'application de la directive restent toutefois inchangés, de sorte que les arrêts ici commentés conservent leur pertinence.

I. – PRÉCISIONS SUR LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE « DÉCHETS »

A. – La notion de cadavre d'animaux n'englobe pas les farines animales

La directive CEE n° 75/442 prévoit que sont exclus de son champ d'application lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation « *les cadavres d'animaux et les déchets agricoles suivants : matières fécales et autres substances naturelles et non dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole* » (Dir. CEE n° 75/442, 15 juill. 1975, art. 2, § 1, sous b),

>

(1) La Commission a complété la directive par une Communication interprétative sur la notion de déchet et de sous produit [COM (2007) 120 final, non publiée au JO].

iii). Pour la juridiction autrichienne, la notion de cadavre d'animaux comprend les farines animales qui en sont issues. Le règlement CE n° 1774/2002 du 3 octobre 2002 qui couvre l'utilisation des cadavres d'animaux a donc pour effet d'extraire les farines animales du champ d'application de la directive CE n° 75/442.

La Cour est d'un avis contraire. Elle estime que les farines animales sont d'une « *nature radicalement différente* » des cadavres d'animaux parce qu'elles ont subi un traitement spécifique résultant du processus d'équarrissage.

Elle rappelle en outre que la notion de déchets ne saurait être interprétée de manière restrictive (cf. CJCE, 15 juin 2000, aff. C-418/97, ARCO Chemie Nederland ; CJCE, 18 avr. 2002, aff. C-9/00, Palin Granit), « *ce qui implique une interprétation étroite des exceptions à la notion de déchet* » (point 46).

Les farines animales ne sont donc pas exclues du champ d'application de la directive CEE n° 75/442. Pour autant, nous verrons que ces farines ne répondent pas nécessairement à la qualification de déchets.

B. – Les eaux usées s'échappant d'un système de collecte sont soumises à la directive CEE n° 75/442

S'agissant des eaux usées, le même problème se pose : l'article 2 prévoit que sont exclues de son champ d'application, lorsqu'elles sont déjà couvertes par une autre législation, « *les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide* ».

Dès lors que la directive CEE n° 91/271 du 21 mai 1991 porte spécifiquement sur la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires, la Thames Water Utilities Ltd pouvait être tentée de soutenir que la directive CE n° 75/442 n'était pas applicable.

La Cour a cependant considéré qu'il importait d'interpréter avec rigueur la notion d'objet « *déjà couvert par une autre législation* ». Elle a d'abord rappelé que « *l'autre législation* », qui peut être nationale, ne doit pas se limiter à porter sur une substance particulière, mais doit contenir des dispositions précises organisant sa gestion en tant que déchet au sens de l'article 1^{er} sous d) de la directive (2). « *A défaut, la gestion des déchets en cause ne serait organisée ni dans le cadre de cette dernière directive, ni dans celui d'une autre directive, ni dans celui d'une législation nationale* » (point 33).

Puis, se prononçant pour la première fois sur l'étendue de l'exception de l'article 2, § 1, sous b) de la directive-cadre relative aux déchets, la Cour a ajouté que l'autre législation doit « *assurer un niveau de protection au moins équivalent à celui qui découle de la directive 75/442, et plus particulièrement de ses articles 4, 8 et 15* ».

En l'espèce, elle a jugé que la directive CEE n° 91/271 n'assurait pas un tel niveau de protection. S'agissant des fuites

d'eaux usées, ladite directive se borne à prévoir une obligation de prévention du risque de telles fuites lors de la conception, de la construction et de l'entretien des systèmes de collecte. Contrairement à la directive cadre sur les déchets, elle ne fixe aucun objectif en matière d'élimination des déchets ou de dépollution des sols contaminés.

S'agissant de la législation nationale (3), la Cour laisse le soin à la juridiction de renvoi de déterminer si la loi anglaise comporte des dispositions précises organisant la gestion des déchets en cause et si elles sont de nature à assurer une protection équivalente à celle qui découle de la directive CEE n° 75/442. Sous cette réserve, il est donc jugé que les eaux usées s'échappant par accident d'un système de collecte sont soumises à ladite directive.

L'article 2, § 2, de la directive CEE n° 75/442 prévoit en outre que « *des dispositions spécifiques particulières ou complémentaires de celles de la présente directive, destinées à réglementer la gestion de certaines catégories de déchets peuvent être fixées par des directives particulières* ». Il a été jugé que la *lex specialis* prime les dispositions de la directive CEE n° 75/442 dans les situations qu'elle vise à régir spécifiquement (cf., en ce sens, CJCE, 19 juin 2003, aff. C-444/00, Mayer Parry Recycling, points 51 et 57). En l'espèce, la Cour tient le même raisonnement : la directive CEE n° 91/271 ne saurait être regardée comme comportant des dispositions spécifiques particulières ou complémentaires de celles de la directive CEE n° 75/442 destinées à réglementer la gestion des eaux usées s'échappant d'un réseau de traitement. Elle ne saurait donc trouver à s'appliquer en vertu de l'article 2, § 2.

Il importe à ce stade de vérifier si l'objet en cause répond ou non à la qualification de déchet au sens de la directive-cadre.

II. – RETOUR SUR L'EXERCICE DE QUALIFICATION JURIDIQUE DU DÉCHET

A. – La qualification des farines animales dépend de leur devenir

Pour qualifier les farines animales, la Cour fait usage de critères éprouvés (4).

En premier lieu, interrogée sur la qualification des farines animales contenant des matériels à risques spécifiés, la Cour observe que ce type de farine entre dans la catégorie 1 du règlement CE n° 1774/2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine. En vertu de ce règlement, les matières de catégorie 1 doivent être éliminées comme déchets par incinération ou enfouissement dans une décharge agréée. « *Dès lors, lesdites farines animales doivent être considérées comme des substances dont le détenteur a l'obligation de 'se défaire' au sens de l'article 1^{er} sous a) de la directive 75/442 et, partant, comme des déchets* ».

(2) Cf., en ce sens, CJCE, 11 sept. 2003, aff. C-114/01, AvestaPolarit Chrome (point 52). La gestion des déchets est définie comme « *la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que la surveillance des sites de décharge après leur fermeture* ».

(3) Cf., notamment, Beineix O., Le raccordement des effluents d'installations classées à une station d'épuration collective, BDEI n° 10/2007, n° 442.

(4) Cf. Harada L.-N., Qualification juridique du déchet : à la recherche des critères perdus, BDEI n° 2/2006, n° 65 et BDEI n° 3/2006, n° 102.

Les farines dépourvues de matériel à risque spécifié entrent pour leur part dans la catégorie 3 du règlement CE n° 1774/2002. Celui-ci prévoit que ces matières peuvent être soit incinérées, soit transformées en produits ayant une valeur économique, soit utilisées comme matière première dans une usine de production d'aliments pour animaux familiers. Il n'y a donc pas d'obligation absolue de se défaire de ces substances.

Il convient alors de rechercher si leur détenteur avait l'intention de « s'en défaire ». La date de référence est celle de la décision du ministre qualifiant les farines animales de déchet, à savoir le 6 juin 2003.

La Cour n'a pas les moyens de sonder les intentions du détenteur à cette date. Mais elle rappelle quelques critères utiles pour qualifier les déchets :

- la notion de déchets ne doit pas être interprétée de manière restrictive (cf. arrêt ARCO Chemie Nederland, points 37 à 40 et arrêt Palin Granit, point 23, préc.). En ce sens, elle n'exclut pas les substances ayant une valeur économique et collectées à titre commercial aux fins de recyclage, de récupération ou de réutilisation (cf. arrêt Palin Granit, point 29) ;
- la nature de résidu d'un processus de production d'une substance est un critère pertinent pour identifier le déchet ;
- cependant, si le résidu est destiné à être réutilisé sans opération de transformation préalable, « la substance en cause ne peut plus être analysée comme une charge dont le détenteur chercherait à 'se défaire', mais comme un authentique produit » (point 61, qui renvoie à Palin Granit, point 37). Si, au-delà de la simple possibilité de réutiliser cette substance, il existe un avantage économique pour le détenteur à le faire, la probabilité d'une telle réutilisation est forte.

La Cour laisse à la juridiction de renvoi le soin de mettre en œuvre ces critères. Compte tenu de leur conception spéciale et de leur destination souhaitée (à savoir la centrale thermique), il y a de fortes chances pour que ces farines animales soient *in fine* qualifiées de matière première n'entrant pas dans le champ d'application de la directive CEE n° 75/442.

La dernière question, relative à l'obligation de notifier le transfert des farines animales en vertu du règlement CEE n° 259/93, n'entre pas dans notre propos.

B. – Les eaux usées se déversant accidentellement sont des déchets

La qualification des eaux usées est plus simple. Il importe de souligner que ces eaux se sont échappées du système de collecte avant traitement. Elles ont donc pour effet de polluer le milieu dans lequel elles sont déversées.

Pour procéder à la qualification juridique de ces eaux usées, la Cour note en premier lieu que le législateur communautaire a entendu expressément qualifier les eaux usées de « déchets », tout en prévoyant que ces déchets peuvent, sous certaines conditions (voir partie I., B.), échapper au champ d'application de cette directive.

Elle rappelle ensuite que la qualification de déchet résulte avant tout du comportement du détenteur et de la signification des termes « se défaire » ; que ces termes ne sauraient être interprétés de manière restrictive, notamment au regard des dispositions de l'article 174, § 2, du Traité CE selon lesquelles « la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé (...). Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive (...) ».

Confirmant le principe dégagé dans son arrêt *Van de Walle* (CJCE, 7 sept. 2004, aff. C-1/03, *Van de Walle*), la Cour explique qu'« une fuite d'eaux usées hors d'un réseau de traitement constitue un fait par lequel l'entreprise de traitement, détentrice de ces eaux, 'se défait' de celles-ci ». Ces eaux doivent donc être qualifiées de déchets. « Le caractère accidentel de ce déversement ne permet pas d'aboutir à une conclusion différente » (point 28).

Si l'on considère l'apport principal de l'arrêt *Van de Walle*, on peut ajouter que la même qualification de « déchet » s'impose pour le sol contaminé par suite du déversement accidentel des eaux usées. ♦