



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 30 janvier 2020¹

Affaire C-654/18

**Interseroh Dienstleistungs GmbH
contre
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH**

[demande de décision préjudicielle du Verwaltungsgericht Stuttgart (tribunal administratif de Stuttgart, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Déchets – Transfert de déchets dans l'Union européenne – Règlement (CE) n° 1013/2006 – Classification d'un mélange de déchets de papier – Convention de Bâle – Procédure de contrôle appliquée à des déchets de la liste "verte" – Classification d'un mélange de déchets de papier contenant des matières perturbatrices »

1. Par sa présente demande de décision préjudicielle, le Verwaltungsgericht Stuttgart (tribunal administratif de Stuttgart, Allemagne) sollicite l'interprétation du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets². Il souhaite déterminer si un flux de déchets composé principalement de produits de papier doit être qualifié de déchet « vert » et relever de ce fait de la procédure de contrôle souple prévue par ce règlement. Le juge de renvoi demande également si ce type de déchet peut toujours être qualifié de déchet « vert » s'il contient jusqu'à 10 % de matières perturbatrices.

¹ Langue originale : l'anglais.

² Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006 (JO 2006, L 190, p. 1). Ce règlement a été modifié à plusieurs reprises. Les modifications les plus récentes ont été apportées par le règlement (UE) 2015/2002 de la Commission, du 10 novembre 2015 (JO 2015, L 294, p. 1).

Le cadre juridique

La convention de Bâle

2. Le champ d'application de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination³ est défini à l'article 1^{er}. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), les « déchets dangereux » sont soumis aux règles sur les mouvements transfrontières⁴. L'article 1^{er}, paragraphe 2, dispose que les déchets qui appartiennent à l'une des catégories figurant à l'annexe II sont également soumis aux règles sur les mouvements transfrontières : ils relèvent d'une vaste catégorie « d'autres déchets » aux fins de la convention de Bâle⁵.

3. L'article 2, point 8, précise que la « gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou d'autres déchets » signifie « toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets ».

4. La convention de Bâle a été amendée pour y inclure l'annexe IX entrée en vigueur le 6 novembre 1998. Le paragraphe introductif indique que « [l]es déchets qui figurent dans la présente annexe ne sont pas couverts par l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention, à moins qu'ils ne contiennent des matières de l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III ». Le titre B3 de la convention couvre des « déchets ayant principalement des constituants organiques pouvant contenir des métaux et des matières inorganiques ». La rubrique B3020 concerne des « déchets de papier, de carton et de produits de papier »⁶.

La décision de l'OCDE

5. Le Conseil a autorisé les États membres à approuver pour le compte de la Communauté (à l'époque) la décision C(2001)107/final du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant la révision de la décision C(92)39/final sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation (ci-après la « décision de l'OCDE »)⁷. Cette décision a lié les États membres et la Communauté à l'issue des procédures communautaires requises.

3 Signée à Bâle le 22 mars 1989, approuvée au nom de la Communauté par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1^{er} février 1993 (JO 1993, L 39, p. 1) (ci-après la « convention de Bâle »).

4 L'annexe I recense les catégories de déchets réputés dangereux qui doivent en principe être contrôlés, tandis que l'annexe III recense les caractéristiques jugées « dangereuses ». Celles-ci comprennent les caractéristiques explosives, les matières inflammables, les matières toxiques aiguës et les matières toxiques.

5 L'annexe II couvre des catégories de déchets demandant un examen spécial. Elle comprend les déchets ménagers collectés et les résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers. Les déchets radioactifs et les déchets provenant de l'exploitation normale d'un navire sont exclus du champ d'application de la convention.

6 Voir point 20 des présentes conclusions.

7 Décision C(2001)107/final du Conseil de l'OCDE concernant la révision de la décision C(92)39/final sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation. Le Conseil a adopté le 28 février 2002 un avenant à cette décision, C(2001)107/ADD1, incluant les formulaires recommandés pour les documents de notification et de mouvement et les instructions pour les remplir. L'avenant a ensuite été intégré dans la décision au point C de l'appendice 8 et la version complète de la décision a été publiée au mois de mai 2002 sous la référence C(2001)107 final. Un nouvel amendement a ensuite été introduit par la décision C(2004)20 : voir <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0266>.

6. Le chapitre II, partie B, de la décision de l'OCDE présente un système de contrôle à deux niveaux applicable aux mouvements transfrontières de déchets. Le point 2, sous a), indique que la procédure de contrôle « verte » s'applique aux déchets figurant à l'annexe IX de la convention de Bâle (ci-après les « déchets de la liste “verte” »)⁸.

7. Aux termes du point 4, sous a), du chapitre II, partie B, de la décision de l'OCDE, tout pays membre conserve le droit « de contrôler, à titre exceptionnel, certains déchets différemment, en conformité avec la législation nationale et les règles du droit international, à des fins de protection de la santé humaine et de l'environnement ». Conformément au point 4, sous b), un pays membre peut contrôler des déchets de la liste « verte », comme si ces déchets avaient été soumis à la procédure de contrôle « orange »⁹.

8. Aux termes du point 8 du chapitre II, partie B, de la décision de l'OCDE, un mélange de déchets pour lequel il n'existe pas de rubrique distincte, est soumis à la procédure de contrôle suivante :

- « i) un mélange de deux déchets [de la liste “verte”] ou davantage est soumis à la procédure de contrôle “verte”, à condition que la composition de ce mélange ne compromette pas sa valorisation écologiquement rationnelle ;
- ii) un mélange d'un déchet [de la liste “verte”] et d'une quantité non négligeable d'un déchet “orange” ou un mélange de deux déchets “orange” ou davantage, est soumis à la procédure de contrôle “orange”, à condition que la composition du mélange ne compromette pas sa valorisation écologiquement rationnelle. »

9. La partie C de la décision de l'OCDE, intitulée « Procédure de contrôle “verte” », dispose :

« Les mouvements transfrontières de déchets soumis à la procédure de contrôle “verte” sont soumis à tous les contrôles existants normalement appliqués aux transactions commerciales.

Indépendamment de la question de savoir si des déchets figurent ou non sur la liste des déchets soumis à la procédure de contrôle “verte” (Appendice 3), ils peuvent ne pas être soumis à cette procédure s'ils ont été contaminés par d'autres matières dans une mesure qui a) majore les risques liés aux déchets suffisamment pour les soumettre à la procédure de contrôle “orange”, compte tenu des critères visés dans l'Appendice 6 à la présente Décision ou b) empêche la valorisation du déchet d'une manière écologiquement rationnelle »¹⁰.

Le règlement n° 1013/2006

10. Le préambule du règlement n° 1013/2006 énonce ce qui suit :

- L'objectif et l'élément principal et prédominant du présent règlement est la protection de l'environnement, ses effets sur le commerce international n'étant que marginaux¹¹.

8 L'appendice 3 énumère les déchets soumis à la procédure de contrôle « verte ». Cette liste inclut les déchets énumérés à l'annexe IX de la convention de Bâle.

9 Les déchets soumis à la procédure de contrôle « orange » sont énumérés à l'annexe II de la convention de Bâle (« Catégories de déchets demandant un examen spécial ») et à l'annexe VIII de la convention de Bâle (« Déchets considérés comme des “déchets dangereux” aux fins de la présente Convention »).

10 L'appendice 6 énonce les critères d'évaluation utilisés dans l'approche de l'OCDE fondée sur le risque, à savoir les caractéristiques de danger énumérées à l'appendice 2 de la décision de l'OCDE normalement présentées par le déchet, la contamination caractéristique du déchet, l'état physique du déchet, le degré de difficulté du nettoyage en cas de déversement accidentel ou de mauvaise gestion et la valeur économique du déchet.

11 Considérant 1.

- En adoptant un règlement sur les transferts de déchets, le Conseil a établi des règles visant à restreindre et à contrôler ces mouvements dans le but, notamment, de rendre le système de l'Union européenne existant en matière de surveillance et de contrôle des mouvements de déchets conforme aux exigences de la convention de Bâle¹².
- Il y a lieu d'intégrer le contenu de la décision de l'OCDE dans la réglementation de l'Union¹³.
- Il est important d'organiser et de réglementer la surveillance et le contrôle des transferts de déchets d'une manière qui tienne compte de la nécessité de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement et la santé humaine et qui favorise une application plus uniforme du règlement dans l'ensemble de l'Union¹⁴.
- Bien que la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur d'un État membre relèvent de la compétence de cet État membre, les régimes nationaux en matière de transferts de déchets devraient tenir compte de la nécessité d'assurer la cohérence avec le régime de l'Union afin d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine¹⁵.
- Dans le cas des transferts de déchets destinés à être éliminés et de déchets non visés aux annexes III, III A ou III B et destinés à être valorisés, il convient d'assurer une surveillance et un contrôle optimaux en imposant l'obtention d'un consentement écrit préalable à ce type de transferts. Cette procédure doit elle-même donner lieu à une notification préalable, permettant aux autorités compétentes d'être dûment informées de manière à pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la santé humaine et de l'environnement. Elle doit également permettre à ces autorités de formuler des objections motivées à l'encontre de ce transfert¹⁶.
- Dans le cas de transferts de déchets visés aux annexes III, III A ou III B et destinés à être valorisés, il convient d'assurer un niveau minimal de surveillance et de contrôle en exigeant que ces transferts soient accompagnés de certaines informations¹⁷.
- Lors de l'examen des mélanges de déchets à ajouter à l'annexe III A, il faudrait tenir compte, entre autres, des informations suivantes : les propriétés des déchets telles que leurs éventuelles caractéristiques de danger, leur potentiel de contamination et leur état physique ; les aspects relatifs à leur gestion tels que la capacité technologique de valoriser les déchets et les avantages pour l'environnement résultant de l'opération de valorisation, y compris l'éventualité que la gestion écologiquement rationnelle des déchets puisse être compromise¹⁸.

11. L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1013/2006 dispose que « [l]e présent règlement 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 ». Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), ce règlement s'applique aux transferts de déchets entre États membres.

12 Considérant 3.

13 Considérant 5.

14 Considérant 7.

15 Considérant 13.

16 Considérant 14.

17 Considérant 15.

18 Considérant 39.

12. L'article 2 du règlement n° 1013/2006 comporte un ensemble de définitions dont on retiendra les suivantes :

« déchet » signifie toute substance ou tout objet entrant dans les catégories définies à l'annexe I de la directive 2006/12/CE relative aux déchets¹⁹ que le détenteur met, se propose de mettre ou est tenu de mettre au rebut²⁰ ;

« déchets dangereux » signifie déchets dans la définition qui en est donnée dans la directive 91/689/CEE²¹ ;

« mélange de déchets » signifie un déchet qui résulte du mélange délibéré ou involontaire d'au moins deux différents déchets lorsqu'il n'existe pas de rubrique propre dans les annexes III, III B, IV et IV A pour ce mélange. Un déchet transféré dans un transfert unique de déchets, composé d'au moins deux déchets, dans lequel chaque déchet est séparé, ne constitue pas un mélange de déchets²² ;

[...]

« valorisation » correspond à la définition qui en est donnée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point f), de la directive 2006/12/CE²³ ;

[...]

« gestion écologiquement rationnelle » signifie toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nocifs que peuvent avoir ces déchets²⁴ ;

[...]

« convention de Bâle » vise la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination²⁵ ;

« décision de l'OCDE » signifie la décision C(2001)107/final du Conseil de l'OCDE concernant la révision de la décision C(92)39/final sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation²⁶.

19 Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 (JO 2006, L 114, p. 9). L'annexe I de cette directive recense 16 catégories de déchets tels que les « produits qui n'ont pas ou plus d'utilisation pour le détenteur (par exemple articles mis au rebut par l'agriculture, les ménages, les bureaux, les magasins, les ateliers, etc.) » et « toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus ».

20 Article 2, point 1.

21 Article 2, point 2. La directive du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO 1991, L 377, p. 20) dispose que les déchets dangereux possèdent une ou plusieurs des caractéristiques énumérées à l'annexe III de la directive, intitulée « Propriétés qui rendent les déchets dangereux ». Les propriétés énumérées incluent des explosifs, des comburants, des substances facilement inflammables, toxiques, nocives, corrosives, irritantes, cancérogènes, tératogènes, mutagènes, et écotoxiques. La directive 91/689/CEE a été abrogée et remplacée par la 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).

22 Article 2, point 3.

23 Article 2, point 6. L'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de la directive 2006/12 renvoie à son tour à l'annexe II B de la directive. Celle-ci recense notamment certaines opérations de valorisation tels le recyclage ou la récupération des substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants et le recyclage ou la récupération d'autres matières inorganiques.

24 Article 2, point 8.

25 Article 2, point 16.

26 Article 2, point 17.

13. L'article 3 du règlement n° 1013/2006 est la disposition sur laquelle s'ouvre le titre II (« Transferts à l'intérieur de la Communauté transitant ou non par des pays tiers »). L'article 3, paragraphe 1, sous a), dispose que les transferts de tous les déchets destinés à être éliminés sont soumis à la procédure de notification préalable établie à l'article 4 (j'ajoute au passage qu'il s'agit d'une procédure fastidieuse relativement coûteuse)²⁷. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, sous b), certains déchets destinés à être valorisés sont également soumis à cette procédure. Il s'agit des « déchets pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans les annexes III, III B, IV ou IV A » et des « mélanges de déchets pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans les annexes III, III B, IV ou IV A, sauf s'ils figurent à l'annexe III A »²⁸. L'article 3, paragraphe 2, soumet aux exigences générales en matière d'information fixées à l'article 18 (une procédure moins lourde) des déchets destinés à être valorisés figurant à l'annexe III ou III B et les « mélanges, pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans l'annexe III, d'au moins deux déchets énumérés à l'annexe III, à condition que la composition de ces mélanges ne compromette pas leur valorisation dans le respect de l'environnement, et à condition que ces mélanges figurent à l'annexe III A, conformément à l'article 58 »²⁹. Tous les déchets couverts par l'article 3, paragraphe 2, sont des déchets de la liste « verte ».

14. L'article 4 du règlement n° 1013/2006 est intitulé « Notification » et s'applique lorsque le notifiant a l'intention de transférer des déchets visés à l'article 3, paragraphe 1, point a) ou b). Il lui incombe alors d'adresser une notification écrite préalable à l'autorité compétente d'expédition, qui la relaie. Le notifiant doit fournir les documents de notification et de mouvement visés dans le règlement, conclure un contrat avec le destinataire, souscrire une garantie financière ou une assurance équivalente et faire une notification aux fins de l'article 4 (« la procédure de notification préalable »).

15. L'article 18 du règlement n° 1013/2006 contient les exigences générales en matière d'information et dispose que les déchets visés notamment à l'article 3, paragraphe 2, sont soumis aux exigences de procédure qu'il énonce. La personne relevant de la compétence du pays d'expédition qui organise le transfert veille à ce que les déchets soient accompagnés du document figurant à l'annexe VII du règlement. Ce document doit être signé par cette personne et par l'installation de valorisation (ou le laboratoire) et le destinataire au moment de la réception des déchets en question procédure de contrôle « verte »)³⁰.

16. L'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 1013/2006 dispose que « [s]i les autorités compétentes d'expédition et de destination ne peuvent pas se mettre d'accord sur sa classification en tant que déchet ou non, l'objet du transfert est traité comme s'il s'agissait d'un déchet. Ceci est sans préjudice du droit du pays de destination de traiter les matières transférées conformément à sa législation nationale, après l'arrivée desdites matières, et lorsqu'une telle législation est conforme au droit [de l'Union] ou international ». Aux termes de l'article 28, paragraphe 2, « [s]i les autorités compétentes d'expédition et de destination ne peuvent pas se mettre d'accord sur la classification des déchets notifiés en tant que déchets figurant à l'annexe III, III A, III B ou à l'annexe IV, les déchets sont considérés comme des déchets figurant à l'annexe IV ». Les déchets énumérés à l'annexe IV sont soumis à la procédure de notification et consentement écrits préalables inscrite à l'article 4³¹.

²⁷ Voir point 14 des présentes conclusions.

²⁸ Voir article 3, paragraphe 1, sous b), respectivement iii) et iv), du règlement n° 1013/2006 et points 18 à 20 des présentes conclusions.

²⁹ L'article 3, paragraphe 2, s'applique si la quantité de déchets transférés est supérieure à 20 kilogrammes. Voir par ailleurs articles 18 et 58.

³⁰ Voir article 18, paragraphe 1, sous a) et b) du règlement n° 1013/2006. Le document repris à l'annexe VII du règlement est intitulé « Informations accompagnant les transferts de déchets visés à l'article 3, paragraphes 2 et 4 ». Afin de permettre de suivre les transferts de déchets relevant de l'article 18, il est nécessaire de donner des informations sur l'expédition en précisant la personne qui organise le transfert et l'importateur/destinataire ; les transporteurs ; lorsque la personne organisant le transfert n'est pas le producteur ou le collecteur, des informations sur le producteur ou le collecteur ; et l'identification ou la classification du flux de déchets en cause.

³¹ Voir point 14 des présentes conclusions.

17. L'article 58 du règlement n° 1013/2006 régit la modification des annexes du présent règlement. Aux termes de l'article 58, paragraphe 1, de ce règlement, la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués pour modifier, notamment, les annexes III et III A afin de tenir compte des changements adoptés dans le cadre de la convention de Bâle et de la décision de l'OCDE.

18. L'annexe III du règlement n° 1013/2006 énumère certaines catégories de déchets soumis à la procédure de contrôle « verte » inscrite à l'article 18 de ce règlement. L'annexe III commence par indiquer :

« Que les déchets figurent ou non sur cette liste, ils ne peuvent être soumis aux exigences générales d'information visées à l'article 18 s'ils sont contaminés par d'autres matières dans une mesure qui :

- a) accroît les risques associés à ces déchets au point qu'ils doivent être soumis à la procédure de notification et consentement écrits préalables, compte tenu des critères de danger figurant à l'annexe III de la [directive 91/689] ^[32] ; ou
- b) empêche que ces déchets soient valorisés de manière écologiquement rationnelle ».

La partie I de la liste dispose que les déchets énumérés dans l'annexe IX de la convention de Bâle sont soumis à la procédure de contrôle « verte » de l'article 18 du règlement ³³.

19. L'annexe III A du règlement n° 1013/2006 est intitulée « Mélanges d'au moins deux déchets figurant à l'annexe III et pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2 ». L'annexe III A s'ouvre sur des termes identiques à ceux de l'annexe III. Le point 3, sous g), vise « les mélanges de déchets classés dans la rubrique B3020 de la convention de Bâle, restreints aux papiers ou cartons écrus ou de papiers ou cartons ondulés, autres papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâte chimique blanchie, non colorés dans la masse, papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâte mécanique (journaux, périodiques et imprimés similaires, par exemple) ».

20. La partie 1 de l'annexe V, liste B, intègre l'annexe IX de la convention de Bâle dans le texte du règlement n° 1013/2006. La rubrique B3020 est rédigée comme suit :

« Déchets de papier, de carton et de produits de papier

Matières ci-après, à condition qu'elles ne soient pas mélangées avec des déchets dangereux :

- déchets et débris de papier ou de carton provenant :
 - de papiers ou cartons écrus ou de papiers ou cartons ondulés,
 - d'autres papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâtes chimiques blanchies, non colorés dans la masse,
 - de papiers ou cartons obtenus essentiellement à partir de pâtes mécaniques (par exemple journaux, périodiques et imprimés similaires),
- autres, comprenant et non limités aux :
 - cartons contrecollés,

³² Voir article 2, paragraphe 2, reproduit au point 12 des présentes conclusions.

³³ L'annexe V du règlement n° 1013/2006 inclut la liste B.

- rebuts non triés ».

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

21. Interseroh Dienstleistungen GmbH (ci-après « Interseroh ») collecte auprès de consommateurs finaux privés dans toute l'Allemagne des emballages de vente usagés (emballages légers) et les destine au recyclage. Elle transfère le papier usagé prétraité par-delà la frontière, aux fins de recyclage dans une usine de papier située à Hoogezand (Pays-Bas). Le vieux papier y est transformé en papier et carton nouveaux. L'acheteur néerlandais, ESKA Graphic Board BV (ci-après « ESKA ») dicte les spécifications auxquelles les vieux papiers doivent répondre. Ils doivent consister en au moins 90 % d'articles usagés vides, compatibles avec le système, composés de papier ou de carton (PC) ainsi que de mélanges à base de PC, à l'exception des cartons pour liquides, y compris les composants secondaires comme les étiquettes, etc. Le flux de déchets ne doit pas contenir plus de 10 % de matières perturbatrices (ci-après le « mélange de déchets en cause »)³⁴.

22. Saisi par ESKA, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) a décidé le 20 mai 2015 qu'un mélange de déchets de papier relève de la rubrique B3020 de la convention de Bâle, indépendamment de la présence de matières perturbatrices. Pareil mélange de déchets constitue, de ce fait, un déchet de la liste « verte » et relève dès lors de la liste des déchets soumis à la procédure de contrôle prévue à l'article 18 du règlement n° 1013/2006. Il a statué en ce sens en se fondant sur la version en langue néerlandaise de la rubrique B3020 de la convention de Bâle.

23. Interseroh avait pensé jusque-là que les transferts de ces déchets par-delà la frontière étaient soumis à la procédure plus lourde de notification préalable au titre de l'article 4 du règlement n° 1013/2006. Cependant, à la suite de l'arrêt du Raad van State (Conseil d'État) du 20 mai 2015, elle a estimé que c'était la procédure de contrôle « verte » prévue à l'article 18 de ce règlement qui devait s'appliquer au motif que les déchets transférés aux Pays-Bas pour être valorisés devaient être classés sous la rubrique B3020 de la convention de Bâle en tant que déchets de la liste « verte ».

24. L'autorité nationale compétente du Land de Bade-Wurtemberg en Allemagne, la SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (agence pour les déchets spéciaux du Land de Bade-Wurtemberg, ci-après l'« agence pour les déchets spéciaux ») récuse cette analyse. Elle se fonde à cet effet sur la version en langue allemande de la rubrique B3020 de la convention de Bâle.

25. Le 1^{er} juin 2016, Interseroh a saisi la juridiction de renvoi pour entendre déclarer qu'elle a le droit de transférer le mélange de déchets en cause dans d'autres États membres de l'Union conformément à la procédure de contrôle « verte » prévue à l'article 18 du règlement n° 1013/2006. Dès lors le Verwaltungsgericht Stuttgart (tribunal administratif de Stuttgart) souhaite déterminer si les déchets en cause doivent être qualifiés de déchets de la liste « verte » aux fins de ce règlement et a posé les questions suivantes à la Cour :

« 1) L'article 3, paragraphe 2, du [règlement n° 1013/2006], qui prévoit que les transferts ayant pour objet les déchets suivants destinés à être valorisés, si la quantité de déchets transférés est supérieure à 20 kilogrammes, sont soumis aux exigences générales en matière d'information fixées à l'article 18 :

- a) les déchets figurant à l'annexe III ou III B ;

³⁴ Ces matières perturbatrices sont précisées comme suit : aucune matière perturbatrice métallique ou minérale de plus de 100 grammes par pièce ; moins de 4 % de cartons pour liquides ; moins de 3 % de produits en plastique ; moins de 0,5 % de métal ; moins de 3,5 % d'autres matières perturbatrices [verre, métal, plastique (par exemple films, gobelets, sachets), de matières étrangères (par exemple caoutchouc, pierres, bois, textiles)].

- b) les mélanges, pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans l'annexe III, d'au moins deux déchets énumérés à l'annexe III, à condition que la composition de ces mélanges ne compromette pas leur valorisation dans le respect de l'environnement, et à condition que ces mélanges figurent à l'annexe III A, conformément à l'article 58,

doit-il être interprété en ce sens que les mélanges de déchets de papier, de carton et de produits de papier qui sont composés de telle sorte que chaque type de déchets composant le mélange relève des trois premiers tirets de la rubrique B3020 de l'annexe IX de la convention de Bâle, et qui contiennent en outre jusqu'à 10 % de matières perturbatrices, relèvent de la rubrique B3020 de la convention de Bâle et sont donc soumis aux exigences générales en matière d'information fixées à l'article 18 et non à l'obligation de notification visée à l'article 4 ?

En cas de réponse négative à la première question :

- 2) L'article 3, paragraphe 2, du [règlement n° 1013/2006], qui prévoit que les transferts ayant pour objet les déchets suivants destinés à être valorisés, si la quantité de déchets transférés est supérieure à 20 kilogrammes, sont soumis aux exigences générales en matière d'information fixées à l'article 18 :

- a) les déchets figurant à l'annexe III ou III B ;
- b) les mélanges, pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans l'annexe III, d'au moins deux déchets énumérés à l'annexe III, à condition que la composition de ces mélanges ne compromette pas leur valorisation dans le respect de l'environnement, et à condition que ces mélanges figurent à l'annexe III A, conformément à l'article 58,

doit-il être interprété en ce sens que les mélanges de déchets de papier, de carton et de produits de papier qui sont composés de telle sorte que chaque type de déchets composant le mélange relève des trois premiers tirets de la rubrique B3020 de l'annexe IX de la convention de Bâle, et qui contiennent en outre jusqu'à 10 % de matières perturbatrices, ne sont pas à ranger au point 3, sous g), de l'annexe III A et ne sont donc pas soumis aux exigences générales en matière d'information fixées à l'article 18, mais à l'obligation de notification visée à l'article 4 ? »

26. Des observations écrites ont été présentées par Interseroh, par l'agence pour les déchets spéciaux, par les gouvernements néerlandais et polonais ainsi que par la Commission. Interseroh, l'agence pour les déchets spéciaux et la Commission ont participé à l'audience du 18 septembre 2019 et présenté des observations orales.

Appréciation

Observations préliminaires

27. Il est constant que les papiers usagés qu'Interseroh transfère d'Allemagne aux Pays-Bas consistent en un mélange de déchets et relèvent de ce fait du règlement n° 1013/2006³⁵. Ainsi que la juridiction de renvoi le relève, au moins 90 % de ce mélange consiste en ce qui peut être décrit dans une définition générique comme étant des déchets de papier, de carton et de produits de papier. Les déchets comprennent également au maximum 10 % de matières perturbatrices³⁶. Il n'est pas davantage contesté que le mélange de déchets en cause est destiné à être valorisé aux fins de ce règlement.

³⁵ Article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, sous a), du règlement n° 1013/2006.

³⁶ Voir point 21 des présentes conclusions.

28. Rien n'indique dans la décision de renvoi que le mélange de déchets en cause contienne un déchet dangereux dans le sens que lui donne la réglementation de l'Union³⁷.

29. Par ses deux questions, le juge de renvoi demande en substance si ce déchet peut être rangé dans les déchets de la liste « verte » aux fins du règlement n° 1013/2006 ? Quelles dispositions de ce règlement s'appliquent au mélange de déchets en cause ? Ce déchet est-il soumis à la procédure plus lourde et couteuse de notification préalable établie à l'article 4 ou à la procédure de contrôle « verte », moins lourde, prévue à l'article 18 du règlement n° 1013/2006 ?

30. Je vais dès lors traiter conjointement les questions du juge de renvoi.

Le règlement n° 1013/2006

31. L'objectif principal du règlement n° 1013/2006 est la protection de l'environnement. Le cadre de procédure général énoncé à l'article 3 du règlement n° 1013/2006 veut que les transferts de déchets soient en principe soumis à la procédure de notification préalable³⁸. Il s'ensuit que la procédure de contrôle normale ou supplétive consiste à appliquer l'article 4 en vue de garantir les meilleurs supervision et contrôle pour protéger l'environnement et la santé humaine.

32. L'article 3, paragraphe 2, est néanmoins consacré spécifiquement aux déchets de la liste « verte », destinés à être valorisés. Les déchets figurant à l'annexe III ou les mélanges pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre (dans cette annexe), d'au moins deux déchets figurant sur la liste (dans la définition de l'annexe III A), sont soumis à la procédure de contrôle « verte » à condition que la composition de ces mélanges ne compromette pas leur valorisation dans le respect de l'environnement. Il convient donc de soumettre ces déchets à un niveau moindre de surveillance et de contrôle et de leur appliquer de ce fait la procédure de l'article 18 du règlement³⁹.

33. Le mélange de déchets en cause devrait-il être rangé dans les déchets de la liste « verte » aux fins du règlement n° 1013/2006 ?

34. Il y a trois niveaux de réponse à cette question. Premièrement, le mélange de déchets en cause relève-t-il de l'annexe III du règlement n° 1013/2006 ? Deuxièmement, s'il n'en relève pas, est-il couvert par son annexe III A ? Troisièmement, compte tenu de ce qu'aucun flux de déchets n'est totalement exempt de matières perturbatrices, quel est le taux de contamination des déchets qui devrait être retenu pour ranger alors un déchet dans la liste « verte » si l'on devait conclure que ce déchet ne peut plus prétendre au régime de l'article 18 mais requiert au contraire une notification préalable au titre de l'article 4 ?

L'annexe III du règlement n° 1013/2006

35. Interseroh soutient que le mélange de déchets en cause relève de l'intitulé général de la rubrique B3020 en ce qu'il comprend des déchets de papier, de carton et de produits de papier. Cependant, il est constant que les déchets qu'Interseroh a transférés d'Allemagne aux Pays-Bas consistaient en un *mélange* de déchets de papier (et jusqu'à 10 % de matières perturbatrices). Le juge de renvoi ayant déterminé que les déchets consistent en un mélange de déchets relevant des trois premiers tirets de la rubrique B3020, je ne peux pas me rallier à l'analyse préconisée par Interseroh.

³⁷ Voir point 12 des présentes conclusions.

³⁸ Article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1013/2006.

³⁹ Considérant 15 du règlement n° 1013/2006.

36. Conformément à la définition de l'article 2, point 3, un mélange de déchets couvre un déchet qui résulte du mélange délibéré ou involontaire d'au moins deux différents déchets lorsqu'il *n'existe pas de rubrique propre*, notamment dans l'annexe III pour ce mélange. L'article 3, point 2, indique que, pour être qualifié de déchet de la liste « verte », un mélange de déchets ne relevant d'aucune rubrique propre dans cette annexe doit être composé d'au moins deux déchets recensés dans l'annexe III et figurer comme mélange dans l'annexe III A.

37. La partie I de l'annexe III dispose que les déchets énumérés dans l'annexe IX de la convention de Bâle sont soumis à la procédure de contrôle « verte ». L'annexe IX de cette convention est visée à l'annexe V du règlement n° 1013/2006. Il s'ensuit que la rubrique B3020 de la convention de Bâle concernant les « déchets de papier, de carton et de produits de papier » est incorporée dans ce règlement. Les trois premiers tirets de la rubrique B3020 couvrent respectivement les déchets et rebuts de papier ou de carton « de papiers ou cartons écrus ou de papiers ou cartons ondulés », « d'autres papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâte chimique blanchie, non colorés dans la masse » et « de papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâte mécanique (par exemple journaux, périodiques et imprimés similaires) ».

38. Les trois premiers tirets de la rubrique B3020 couvrent donc des catégories spécifiques de déchets de papier. Pour que le flux de déchets en cause relève de l'annexe III, il faudrait démontrer qu'il relève de l'un des tirets spécifiques de la rubrique B3020. Cela résulte de la lecture combinée des termes de l'annexe III et de ceux de l'article 3, paragraphe 2, sous b), précisant que les transferts de déchets susceptibles de relever de la procédure de contrôle « verte » comprennent les « mélanges, *pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre* dans l'annexe III, d'au moins deux déchets énumérés à l'annexe III, [...] à condition que ces mélanges figurent à l'annexe III A »⁴⁰. Il est donc clair que l'annexe III ne couvre *pas* des mélanges de déchets, car ceux-ci ne répondent pas aux catégories énumérées⁴¹.

39. Une question plus difficile est de savoir si le mélange de déchets en cause relève du quatrième tiret de la rubrique B3020. Ce tiret est libellé en termes moins précis que les trois premiers tirets et se lit « autres », comprenant et non limités aux cartons contrecollés [⁴²] et aux rebuts non triés. On ne saurait nier que le terme « autres » évoque une catégorie susceptible d'être large.

40. Cependant, un certain nombre d'arguments militent contre une interprétation du terme « autres » à ce point large que le mélange de déchets en cause relèverait de cette catégorie. Le règlement n° 1013/2006 a parmi ses objectifs un haut niveau de protection de l'environnement et de la santé humaine⁴³. Si le terme « autres » devait être interprété dans le sens de catégories de déchets « additionnels » ou « supplémentaires », il renverserait les objectifs et l'économie de ce règlement.

40 Mise en italique par mes soins.

41 Arrêt du 5 juillet 2018, Mast-Jägermeister/EUIPO (C-217/17 P, EU:C:2018:534, point 48).

42 Dans ses indications, la Commission précise que les cartons à boisson comme les Tetra Pak peuvent être rangés dans les cartons contrecollés : voir « Frequently Asked Questions (FAQs) on Regulation (EC) 1013/2006 on shipments of waste » [Foire aux questions (FAQ) sur le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets], p. 19.

43 Considérants 1 et 13 du règlement n° 1013/2006.

41. Le juge de renvoi a souligné que le quatrième tiret de la rubrique B3020 telle que reproduite à l'annexe V du règlement n° 1013/2006 diffère dans les différentes versions linguistiques⁴⁴. Il est de jurisprudence constante que, lorsqu'un texte du droit de l'Union présente cette disparité, la disposition en cause doit ainsi être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément⁴⁵.

42. Le terme « déchet » est défini dans la directive 2006/12 et cette définition est reprise dans le règlement n° 1013/2006⁴⁶. Ce terme n'est pas synonyme de « rebuts » qui devrait recevoir son sens ordinaire et être interprété conformément aux objectifs du règlement n° 1013/2006. Dans le contexte de l'annexe III et pour établir ce qui répond à un déchet de la liste « verte », le terme « rebuts » évoque un « fragment ou un résidu » ou des « scories » comme on peut en trouver, par exemple, dans le processus de production des déchets de papier, de carton et de produits de papier de la rubrique B3020. Cette lecture est conforme aux objectifs énoncés dans le considérant 15 du règlement n° 1013/2006 en permettant de soumettre ces déchets à la procédure de contrôle « verte », plus simple, établie à l'article 18⁴⁷.

43. L'économie de ce règlement montre que les *mélanges* de déchets, pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre dans l'annexe III, ne sont à ranger dans les déchets de la liste « verte » *que* s'ils relèvent de la liste exhaustive de l'annexe III A intitulée « Mélanges d'au moins deux déchets figurant à l'annexe III et pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2 ». L'annexe III A serait vaine si le quatrième tiret de la rubrique B3020 régissait pareils flux de déchets.

44. Les travaux préparatoires montrent que les annexes au règlement n° 1013/2006 ont été amendées pour prendre en compte les progrès scientifiques et techniques. Un certain nombre de dispositions, en ce compris les annexes III et III A, ont été amendées à la suite de changements adoptés au titre de la convention de Bâle et de la décision de l'OCDE⁴⁸. Par le règlement (UE) n° 664/2011⁴⁹, la Commission a donné suite, notamment, à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord visant à ajouter, à l'annexe III A du règlement n° 1013/2006, des mélanges de déchets classés dans la rubrique B3020 de la convention de Bâle⁵⁰. À la suite des modifications que la Commission a apportées au règlement n° 1013/2006, une disposition expresse a été prise pour les mélanges consistant en déchets relevant de catégories spécifiques dans une rubrique particulière de la convention de Bâle.

44 Dans sa décision de renvoi, le juge de renvoi indique : « selon la version en langue allemande, le point 2 du quatrième tiret mentionne le “nicht sortierter Ausschuss” [les rebuts non triés] et non, comme la juridiction néerlandaise le comprend sur la base de la version en langue néerlandaise, les “nicht sortierte Afvalle” (“ongesorteerd afval”) [déchets non triés]. Le terme “rebut” n'est pas équivalent aux termes “déchet” ou “mélange”. La version française fait également la différence entre “mélange de déchets” et “rebut non triés”, de même que la version anglaise fait une distinction entre “mixture of wastes” et “unsorted scrap”. Les termes “rebut” et “déchet” ne sont donc pas équivalents. Dès lors que ce n'est pas le terme “déchet” qui est utilisé dans la version néerlandaise de l'intitulé de la rubrique B3020 de la convention de Bâle, mais que ce dernier se lit “papier, karton en papierproducten” [papier, carton et produits de papier], le terme “afval” [déchet] au point 2 du quatrième tiret dans la version néerlandaise ne comprend pas l'ensemble de la rubrique mais uniquement ce qui ne relève pas des trois premiers tirets ». Voir points 22 et 24 ainsi que note 47 des présentes conclusions.

45 Arrêt du 3 avril 2008, Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, points 22 à 24).

46 Voir article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1013/2006.

47 Dans ses observations écrites, le gouvernement néerlandais avance que la version en langue néerlandaise de l'annexe IX à la convention de Bâle peut se lire en ce sens que le quatrième tiret s'applique à des déchets non triés plutôt qu'en ce sens que le rebut constitue une forme distincte de déchet.

48 Article 1^{er} du règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle (JO 2009, L 87, p. 109). Voir point 3.9 de l'annexe à ce règlement, intitulé « Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets » et le sous-titre « Modification des annexes ».

49 Règlement de la Commission du 11 juillet 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets afin d'ajouter certains mélanges de déchets à l'annexe III A (JO 2011, L 182, p. 2).

50 Considérant 2 du règlement n° 664/2011 ; voir également l'article 1^{er}.

45. Ces modifications législatives donnent à penser que l'économie du règlement n° 1013/2006 a été conçue pour garantir que l'annexe III ne couvre *pas* des mélanges de déchets relevant de deux catégories spécifiques au moins dans une rubrique particulière de la convention de Bâle. J'ajoute, pour la bonne règle, que la partie introductive de l'annexe III indique que le législateur a pris en compte le fait que des déchets relevant de son champ d'application, qui sont soumis à la procédure de contrôle « verte », peuvent également être contaminés à un certain point. J'examinerai cet aspect plus bas⁵¹.

46. Enfin, Interseroh soutient également que le terme « autres » devrait recevoir une interprétation large parce que la rubrique B3020 de la convention de Bâle est fondée sur la position 47.07 de la nomenclature du système harmonisé (NSH) qui s'applique au mouvement transfrontière de marchandises aux fins du droit douanier international⁵². Dans le contexte de ce régime, le terme « autres » reçoit une interprétation large.

47. Cette assertion est fondamentalement erronée. Elle perd de vue la divergence entre les objectifs du règlement n° 1013/2006 et ceux de la NSH. Le considérant 1 expose très clairement que l'objectif prédominant du règlement n° 1013/2006 est la protection de l'environnement, ses effets sur le commerce international n'étant que marginaux. Il s'ensuit que la NSH est tout simplement dénuée de pertinence dans l'interprétation du quatrième tiret de la rubrique B3020 aux fins du règlement n° 1013/2006.

48. Je conclus dès lors que le mélange de déchets en cause ne relève pas de l'annexe III du règlement n° 1013/2006.

L'annexe III A du règlement n° 1013/2006

49. Le mélange de déchets en cause relève-t-il de l'annexe III A du règlement n° 1013/2006 ?

50. À mes yeux, la réponse à cette question devrait être « non », pour les raisons suivantes.

51. Dans la lecture que j'en fais, le point 3, sous g), de l'annexe III A couvre des mélanges de déchets composés de matières relevant des trois premiers tirets de la rubrique B3020. En d'autres termes, le point 3, sous g), de l'annexe III A couvre des mélanges de déchets consistant en matières qui relèveraient de l'un des trois premiers tirets de la rubrique B3020 (et seraient dès lors couverts par l'annexe III) s'ils ne se trouvaient pas sous une forme combinée (c'est-à-dire s'ils n'étaient pas un *mélange*). Cette lecture est conforme à l'intitulé de l'annexe III A (« Mélanges d'au moins deux déchets figurant à l'annexe III et pour lesquels il n'existe pas de rubrique propre conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2 »). Elle est également conforme à l'économie du règlement qui repose sur la prémisse que la convention de Bâle et la décision de l'OCDE sont les principaux piliers du règlement n° 1013/2006⁵³. Ces instruments internationaux attestent que les déchets de la liste « verte » (dont les « déchets de papier, de carton et de produits de papier » constituent une catégorie) devraient être soumis à la procédure de contrôle « verte » plutôt qu'à la procédure de

51 Voir points 57 et suivants des présentes conclusions.

52 La NSH pour la classification des marchandises permet aux pays participants de classer des marchandises d'un commun accord à des fins douanières. Voir nomenclature jointe à la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises adoptée en juin 1983 qui est entrée en vigueur en janvier 1988. Cette dernière version a été modifiée par la recommandation du Conseil de coopération douanière du 27 juin 2014, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Voir *Convention SH : Organisation mondiale des douanes*, publiée sur http://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx. et *NSH : Organisation mondiale des douanes*, publiée sur <http://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

53 Voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets [COM(2003) 379 final, p. 5].

notification préalable normalement applicable au titre de l'article 4 du règlement n° 1013/2006. Si d'autres déchets qui ne sont *pas* rangés sous la rubrique B3020 (ici, des déchets constituant jusqu'à 10 % de matières perturbatrices)⁵⁴ sont mélangés à des déchets relevant de cette rubrique, le flux de déchets qui en résulte ne relèverait en principe pas du point 3, sous g), de l'annexe III A⁵⁵.

52. La raison en est que les termes introductifs de l'annexe III A reflètent ceux de l'annexe III. Ils indiquent que même si un mélange de déchets figure sur la liste, il ne peut pas être soumis à la procédure de contrôle « verte » *s'il est contaminé par d'autres matières*. Le niveau de contamination n'est pas rigoureusement défini. Deux critères alternatifs sont énoncés qui, s'ils sont remplis, excluent de soumettre le flux de déchets à la procédure de contrôle « verte ». Premièrement, il incombe aux autorités compétentes d'établir que le niveau de contamination par d'autres matières accroît les risques associés à ces déchets au point qu'il convient de les soumettre à la procédure de notification préalable prévue pour les déchets dangereux à l'annexe III de la directive 91/689. Deuxièmement, la procédure de contrôle « verte » visée à l'article 18 ne peut s'appliquer lorsque les taux de contamination sont tels qu'ils empêchent de valoriser ces déchets de manière écologiquement rationnelle⁵⁶.

53. L'existence de ces deux critères alternatifs montre que le législateur de l'Union était conscient de la difficulté technique (si pas de l'impossibilité) de garantir la parfaite homogénéité de tout flux de déchets. Les deux critères ont vocation à s'appliquer lorsqu'un déchet de liste « verte » est contaminé par d'autres matières.

54. Le mélange de déchets en cause ici est précisément une forme composite de déchets⁵⁷. Les 10 % de matières perturbatrices comprises dans ce mélange de déchets empêchent-elles de soumettre son transfert à la procédure de l'article 18 ?

55. À mes yeux, le point 3, sous g), de l'annexe III A ne permet à un mélange de déchets tel celui en cause de bénéficier de la procédure de contrôle « verte » que si l'on peut démontrer l'*absence* d'un risque visé au point a) de la partie introductive (à savoir un risque dû à la dangerosité du déchet en question) et que l'existence de matières perturbatrices n'empêche *pas* la valorisation des déchets en cause de manière écologiquement rationnelle [comme le précise le point b) de la partie introductive].

56. Quel est alors le niveau de contamination d'un mélange de déchets de liste « verte » qui exclut d'appliquer la procédure de l'article 18 ?

Contamination et mélanges de déchets de la liste « verte »

57. Interseroh soutient que le mélange de déchets en cause devrait pouvoir bénéficier de la procédure de contrôle « verte ». L'agence pour les déchets spéciaux, le gouvernement néerlandais et le gouvernement polonais le refusent. La Commission soutient que dès lors que le règlement n° 1013/2006 ne fixe pas de seuils spécifiques pour les taux de matières perturbatrices qui peuvent être tolérés dans des déchets de liste « verte », il appartient aux autorités nationales de les déterminer au cas par cas.

58. Les critères énoncés en tête des annexes III et III A consistent à savoir si les déchets sont « contaminés par d'autres matières *dans une mesure qui* : a) accroît les risques associés à ces déchets au point qu'ils doivent être soumis à la procédure de notification [préalable] [...] ou b) empêche que ces déchets soient valorisés de manière écologiquement rationnelle ».

⁵⁴ Voir point 21 des présentes conclusions.

⁵⁵ Arrêt du 21 juin 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, point 35).

⁵⁶ Annexe III A, point 1, sous a) et b) ; voir point 68 des présentes conclusions.

⁵⁷ Voir point 28 des présentes conclusions.

59. La réunion ou non de ces conditions sera essentiellement une question de fait. Les facteurs suivants présenteront un intérêt en tout ou en partie : premièrement, le type de matières perturbatrices, deuxièmement, les propriétés des déchets comprenant des matières perturbatrices et leur éventuelle dangerosité, troisièmement, le volume de matières perturbatrices et, quatrièmement, l'état de la technologie⁵⁸.

60. Les installations proposées dans l'État membre de destination pour revaloriser ces déchets de manière écologiquement rationnelle peuvent également varier entre les États membres de l'Union européenne.

61. Le juge de renvoi a décrit les matières perturbatrices en cause dans sa décision de renvoi. Il indique clairement que les matières perturbatrices ne dépassent pas 10 % des mélanges de déchets. Cependant, la décision de renvoi est muette quant aux possibilités effectives de valoriser ces déchets d'une manière écologiquement rationnelle aux Pays-Bas, État membre de destination.

62. Dans ses observations écrites, le gouvernement néerlandais relève utilement que le mélange de déchets en cause se compose, à côté du déchet de la liste « verte », d'agrafes en métal, de trombones en plastique ou en métal, de ruban adhésif, de fenêtres d'enveloppes en plastique et de métaux provenant de classeurs à anneaux. Il y aurait également des traces de restes de nourriture (par exemple sur des boîtes de pizza en carton). Aux Pays-Bas un taux de 2 % de matières perturbatrices est acceptable en pratique. Au-delà de ce seuil, les déchets de papier ne se prêtent pas à être traités comme pâte et requièrent un prétraitement supplémentaire. Dans pareils cas, les autorités compétentes devraient faire un premier examen du mode de valorisation pour établir si la procédure de notification préalable devrait être appliquée.

63. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la législation de l'Union doit être interprétée, dans la mesure du possible, à la lumière du droit international, en particulier lorsque de tels textes visent précisément à mettre en œuvre un accord international conclu par l'Union⁵⁹. Le titre B3 de la convention de Bâle (dont la rubrique B3020 fait partie) se lit comme suit : « Déchets ayant principalement des constituants organiques pouvant contenir des métaux et des matières inorganiques ». Ces termes lus conjointement avec les parties introductives des annexes III et III A du règlement n° 1013/2006 me donnent à penser que le législateur a considéré que des déchets sont susceptibles de relever de la procédure de contrôle « verte » visée à l'article 18, même s'ils comportent des matières perturbatrices.

64. Dans chaque cas particulier, il sera néanmoins nécessaire de déterminer si le taux de matières perturbatrices présentes dans un mélange de déchets de la liste « verte » empêche la valorisation des déchets en question d'une manière écologiquement rationnelle. Il s'agit en principe d'une question de fait qu'il appartiendra aux autorités nationales compétentes (le cas échéant, aux juridictions nationales) de trancher et non à la Cour⁶⁰. Néanmoins, comment ces autorités sont-elles censées connaître le taux maximal de matières perturbatrices que cela signifie effectivement ?

65. La Commission relève à juste titre que la réglementation est muette sur ce point.

⁵⁸ Considérant 39 du règlement n° 1013/2006.

⁵⁹ Arrêt du 8 septembre 2015, Philips Lighting Poland et Philips Lighting/Conseil (C-511/13 P, EU:C:2015:553, point 60).

⁶⁰ Arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a. (C-527/16, EU:C:2018:669, point 68).

66. Le manuel d'application pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets recyclables de l'OCDE⁶¹ indique qu'« un mélange d'un déchet vert et d'une quantité non négligeable d'un déchet orange [62] [...] est soumis à la procédure de contrôle "orange". Faute de critères acceptés au plan international, l'expression "quantité non négligeable" est définie en fonction des réglementations et procédures nationales ».

67. L'expression latine « de minimis » (employée dans la version en langue anglaise) veut dire littéralement « à propos de choses minimales ». Elle apparaît dans le contexte juridique dans l'expression « de minimis non curat lex » (la loi ne se soucie pas de futilités). Ce qui est de minimis est insignifiant au point de pouvoir être ignoré.

68. À mon sens, la présence de matières perturbatrices à un taux de 10 % ne peut pas être qualifiée sans plus de futile ou d'insignifiante. Je ne pense pas que l'on puisse *supposer* que la présence de ce taux de matières perturbatrices ne compliquera pas la valorisation du mélange de déchets en cause d'une manière écologiquement rationnelle⁶³. Il est cependant loisible à Interseroh de produire les preuves scientifiques requises pour convaincre l'agence pour les déchets spéciaux que le mélange de déchets qu'elle souhaite transférer ne méconnaît pas le point a) ou le point b) de la partie introductive de l'annexe III A du règlement n° 1013/2006.

69. Quel est alors le taux adéquat ?

70. Le règlement n° 1013/2006 a notamment pour objectif de favoriser l'application uniforme des règles et la cohérence dans l'Union⁶⁴. Il me semble dès lors que le taux adéquat de matières perturbatrices admissible ne devrait pas être établi dans une simple approche au cas par cas.

71. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués au titre de l'article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1013/2006. À cet effet, la Commission est assistée d'un comité qui peut la conseiller en matière de progrès techniques, chose qui serait pertinente et utile dans la fixation de taux de matières perturbatrices admissibles.

72. La Commission a reconnu en effet dans sa « Foire aux questions sur le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets » que l'établissement du taux tolérable de matières perturbatrices est une question qui mérite (excessivement peut-être) examen :

« Un certain nombre d'États membres soutiennent que, dans l'esprit d'une approche harmonisée, les déchets de la liste verte devraient par principe présenter une contamination mineure, indépendamment de l'opération de valorisation ultérieure ou du fait que l'opération aura lieu dans un État membre de l'Union européenne disposant des meilleures technologies existantes ou dans un pays non-membre de l'OCDE dont les normes environnementales sont faibles dès lors que, dans leur esprit,

61 Mis en ligne <https://www.oecd.org/fr/env/dechets>.

62 Voir point 7 et note 9 des présentes conclusions.

63 Voir considérant 3 du règlement n° 1013/2006. Voir également procès-verbal de la réunion du Conseil du 2 mars 2004 (2003/0139 COD) « Obligations relatives aux mélanges de déchets "verts" non dangereux. Le risque existe que le mélange de types différents de déchets "verts" non dangereux tende à compromettre leur valorisation écologiquement rationnelle. Une majorité de délégations ont estimé qu'une application du principe de précaution pourrait justifier que l'on traite ces mélanges comme des déchets dangereux de la liste orange, comme l'a proposé la Commission. D'autres délégations ont soutenu que, dans les cas de mélange de déchets "verts", il conviendrait seulement de se conformer à la décision de l'OCDE, selon laquelle "un mélange de deux déchets ('verts') ou davantage est soumis à la procédure de contrôle 'verte', à condition que la composition de ce mélange ne compromette pas sa valorisation écologiquement rationnelle" ».

64 Considérants 7 et 13 du règlement n° 1013/2006.

la liste verte serait complètement ruinée si la destination finale et le type de valorisation étaient les facteurs décisifs. On relèvera cependant que le [règlement n° 1013/2006] n'impose aucune procédure pour encadrer l'évaluation de ces critères et qu'il n'y a aucune règle impérative ni ligne directrice de [l'Union] en la matière »⁶⁵.

73. Pour établir des règles adéquates sur le taux de contamination admissible, il faudrait prendre en compte les avis de parties prenantes et d'experts industriels ainsi que des informations sur les progrès scientifiques et techniques et les opinions des autorités compétentes des États membres. Ce n'est pas une tâche que la Cour doit tenter d'accomplir dans le contexte de la procédure préjudicielle.

74. Tant qu'aucune initiative législative ne sera prise sur ce point, l'article 28 du règlement n° 1013/2006 s'appliquera si les autorités compétentes de l'État membre d'expédition et de l'État membre de destination ne peuvent pas s'accorder sur la classification d'une expédition particulière de déchets (et donc sur la possibilité d'appliquer la procédure de contrôle « verte » plus souple prévue à l'article 18). Il s'ensuit que le déchet sera réputé figurer sur la liste de l'annexe IV et soumis de ce fait à la procédure (plus lourde) de notification et consentement préalables établie à l'article 4.

Conclusion

75. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime que la Cour devrait répondre comme suit aux questions du Verwaltungsgericht Stuttgart (tribunal administratif de Stuttgart, Allemagne) :

- L'annexe III du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2002 de la Commission, du 10 novembre 2015, qui se réfère à son tour à la rubrique B3020 figurant dans l'énumération de son annexe V, ne s'applique pas aux mélanges de déchets définis à l'article 2, paragraphe 3, et à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement.
- Le point 3, sous g), de l'annexe III A du règlement n° 1013/2006, tel que modifié par le règlement 2015/2002, ne s'applique pas à des mélanges de déchets contenant un taux de matières perturbatrices de 10 % maximum si ces mélanges répondent aux critères alternatifs d'exclusion énoncés aux points a) et b) de la partie introductive de son annexe III A.
- Les mélanges de déchets contenant un taux de matières perturbatrices de 10 % maximum ne relèveront de la procédure établie à l'article 18 du règlement n° 1013/2006, tel que modifié par le règlement 2015/2002, que si l'expéditeur produit la preuve requise pour convaincre les autorités compétentes nationales que les critères alternatifs d'exclusion énoncés aux points a) et b) de la partie introductive de son annexe III A ne sont pas remplis.
- L'article 28 du règlement n° 1013/2006, tel que modifié par le règlement 2015/2002, s'appliquera si les autorités compétentes de l'État membre d'expédition et de l'État membre de destination ne peuvent pas s'accorder sur la classification d'une expédition particulière de déchets. Dans ces circonstances, le déchet en question sera réputé figurer sur la liste de l'annexe IV et soumis de ce fait à la procédure de notification et consentement préalables établie à l'article 4.

⁶⁵ Les orientations de la Commission sont exposées dans les « Frequently asked questions (FAQs) on Regulation (EC) 1013/2006 on shipments of waste » [Foire aux questions (FAQ) sur le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets], p. 33 (le texte complet est disponible à ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf).