Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

9 juin 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Environnement — Déchets — Transferts — Règlement (CE) nº 1013/2006 — Article 2, point 35, sous g), iii) — Transfert illicite — Informations erronées ou incohérentes inscrites dans le document figurant à l'annexe VII de ce règlement — Article 50, paragraphe 1 — Sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions dudit règlement — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-69/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest, Hongrie), par décision du 2 février 2015, parvenue à la Cour le 16 février 2015, dans la procédure

Nutrivet D.O.O.E.L.

contre

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. C. Lycourgos (rapporteur), E. Juhász, C. Vajda et M^me^ K. Jürimäe, juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

— pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^me^ M. Tátrai, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement luxembourgeois, par M^me^ D. Holderer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ B. Koopman, M. Bulterman et H. Stergiou, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. L. Havas, A. Sipos et D. Loma-Osorio Lerena, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le hongrois.

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, point 35, sous g), iii), de l'article 18, paragraphe 1, sous a), et de l'article 50 du règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets (JO 2006, L 190, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) nº 255/2013 de la Commission, du 20 mars 2013 (JO 2013, L 79, p. 19) (ci-après le « règlement nº 1013/2006 »), ainsi que du point 15 de l'annexe I C de ce règlement.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Nutrivet D.O.O.E.L. à l'Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (autorité nationale chargée de l'inspection de la protection de l'environnement et de la nature, ci-après l'« autorité nationale d'inspection »), au sujet des amendes administratives infligées par cette dernière pour des infractions à la réglementation concernant les transferts de déchets.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 1, 7, 15, 21 et 33 du règlement nº 1013/2006 énoncent :

« (1) 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 marginaux.

[...]

(7) 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 la Communauté.

[...]

(15) 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 informations.

[...]

(21) Dans le cas de transferts de déchets destinés à être valorisés, les États membres devraient être en mesure de veiller à ce que les installations de gestion des déchets relevant de la directive 96/61/CE [du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (JO 1996, L 257, p. 26), telle que modifiée par le règlement (CE) nº 166/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006 (JO 2006, L 33, p. 1),] appliquent les meilleures techniques disponibles telles qu'elles sont définies dans ladite directive, conformément à l'autorisation relative à l'installation. Les États membres devraient également être en mesure de veiller à ce que les déchets soient traités conformément aux normes légales de protection de l'environnement fixées par la législation communautaire en ce qui concerne les

opérations de valorisation et que, compte tenu de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2006/12/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets (JO 2006, L 114, p. 9)], les déchets soient traités conformément aux plans de gestion des déchets établis conformément à ladite directive, de manière à assurer la mise en œuvre des obligations juridiquement contraignantes de valorisation ou de recyclage prévues par la législation communautaire.

[...]

(33) Il conviendrait de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que, conformément à la directive 2006/12/CE et à toute autre législation communautaire relative aux déchets, les déchets transférés à l'intérieur de la Communauté et les déchets importés dans la Communauté soient gérés, pendant toute la durée du transfert, y compris les opérations de valorisation ou d'élimination, dans le pays de destination, sans mettre en danger la santé humaine et sans utiliser de procédés ou de méthodes qui pourraient nuire à l'environnement. [...] »

4 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1013/2006 prévoit que ce dernier 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.

5 L'article 2 de ce règlement, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

12)] / ["]"?>"négociant", toute personne qui entreprend pour son propre compte l'acquisition et la vente subséquente de déchets, y compris les négociants qui ne prennent pas physiquement possession des déchets, et telle que visée à l'article 12 de la directive 2006/12/CE ;

13)] / ["]"?>"courtier", toute personne qui organise la valorisation ou l'élimination de déchets pour le compte de tiers, y compris les courtiers qui ne prennent pas physiquement possession des déchets, au sens de l'article 12 de la directive 2006/12/CE ;

14)] / ["]"?>"destinataire", la personne ou l'entreprise relevant de la compétence du pays de destination à laquelle les déchets sont transférés en vue de leur valorisation ou de leur élimination ;

15)] / ["]"?>"notifiant",

a) en cas de transfert au départ d'un État membre, toute personne physique ou morale relevant de la compétence de cet État membre qui se propose de transférer ou de faire transférer des déchets et à qui incombe l'obligation de notifier. Le notifiant est l'une des personnes ou l'un des organismes énumérés ci-dessous, conformément à la hiérarchie établie par la présente liste :

[...]

iv) un négociant enregistré, qui a été autorisé par écrit par le producteur initial, le nouveau producteur ou le collecteur agréé visés respectivement aux points i), ii) et iii), à agir en son nom en tant que notifiant ;

v) un courtier enregistré qui a été autorisé par écrit par le producteur initial, le nouveau producteur ou le collecteur agréé visés respectivement aux points i), ii) et iii), à agir en son nom en tant que notifiant ;

[...]

22)] / [“]"?>“pays d’expédition”, tout pays au départ duquel un transfert de déchets est prévu ou a lieu ;

23)] / [“]"?>“pays de destination”, tout pays à destination duquel un transfert de déchets est prévu ou a lieu aux fins de valorisation ou d’élimination dans ce pays ou aux fins de chargement avant valorisation ou élimination dans une zone qui ne relève de la compétence nationale d’aucun pays ;

[...]

35)] / [“]"?>“transfert illicite”, tout transfert de déchets :

[...]

c) effectué alors que le consentement des autorités compétentes concernées a été obtenu par le recours à la falsification, à une présentation erronée des faits ou à la fraude ; ou

[...]

g) au sujet duquel, pour ce qui est des transferts de déchets visés à l’article 3, paragraphes 2 et 4 :

[...]

iii) le transfert est effectué selon des modalités qui ne sont pas spécifiées concrètement dans le document figurant à l’annexe VII. »

6 L’article 3 du règlement n° 1013/2006, intitulé « Cadre de procédure général », prévoit, à son paragraphe 2 :

« Sont soumis aux exigences générales en matière d’information fixées à l’article 18, les transferts ayant pour objet les déchets suivants destinés à être valorisés, si la quantité de déchets transférés est supérieure à 20 kilogrammes :

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

[...] »

7 L’article 18 de ce règlement, intitulé « Déchets devant être accompagnés de certaines informations », dispose :

« 1. Les déchets visés à l’article 3, paragraphes 2 et 4, destinés à être transférés sont soumis aux exigences de procédure suivantes :

a) Afin de faciliter le suivi des transferts de ces déchets, 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.

b) Le document figurant à l’annexe VII est signé par la personne qui organise le transfert avant que le transfert n’ait lieu et est signé par l’installation de valorisation ou le laboratoire et le destinataire au moment de la réception des déchets en question.

[...]

3. À des fins d'inspection, de contrôle de l'application, de planification et de statistiques, les États membres peuvent, conformément à leur législation nationale, réclamer les informations visées au paragraphe 1 sur les transferts relevant du présent article.

[...] »

8 L'article 24 dudit règlement, intitulé « Reprise en cas de transfert illicite », prévoit :

« 1. Lorsqu'une autorité compétente découvre un transfert qu'elle considère comme étant un transfert illicite, elle en informe immédiatement les autres autorités compétentes concernées.

2. Si le transfert illicite est le fait du notifiant, l'autorité compétente d'expédition veille à ce que les déchets en question soient :

a) repris par le notifiant de fait ; ou, si aucune notification n'a été effectuée,

b) repris par le notifiant de droit ; ou, si cela est impossible,

c) repris par l'autorité compétente d'expédition elle-même ou par une autre personne physique ou morale agissant en son nom ; ou, si cela est impossible,

d) valorisés ou éliminés d'une autre manière dans le pays de destination ou d'expédition par l'autorité compétente d'expédition elle-même ou par une personne physique ou morale agissant en son nom ; ou, si cela est impossible,

e) valorisés ou éliminés d'une autre manière dans un autre pays par l'autorité compétente d'expédition elle-même ou par une personne physique ou morale agissant en son nom si toutes les autorités compétentes concernées sont d'accord.

[...]

3. Si le transfert illicite est le fait du destinataire, l'autorité compétente de destination veille à ce que les déchets en question soient valorisés ou éliminés selon des méthodes écologiquement rationnelles :

a) par le destinataire ; ou, si cela est impossible,

b) par l'autorité compétente elle-même ou par une personne physique ou morale agissant en son nom.

[...]

9. En cas de transfert illicite tel que défini à l'article 2, point 35 g), la personne qui organise le transfert est soumise aux obligations prévues dans le présent article au même titre que le notifiant.

[...] »

9 Aux termes de l'article 42 de ce même règlement, intitulé « Exigences de procédure en cas d'importation en provenance de pays parties à la convention de Bâle [sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, signée le 22 mars 1989, approuvée au nom de la Communauté économique européenne par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1er février 1993 (JO 1993, L 39, p. 1),] ou d'autres régions en période de crise ou de conflit » :

« 1. En cas d'importation dans la Communauté, au départ de pays parties à la convention de Bâle, de déchets destinés à être éliminés, les dispositions du titre II s'appliquent mutatis mutandis, sous réserve des adaptations et des ajouts énumérés aux paragraphes 2 et 3.

[...]

4. Le transfert ne peut avoir lieu que si, outre les exigences prévues au titre II :

a) le notifiant a obtenu le consentement écrit des autorités compétentes d'expédition, de destination et, le cas échéant, de transit et que les conditions fixées sont respectées ;

b) un contrat a été conclu et est effectif entre le notifiant et le destinataire, tel qu'exigé par l'article 4, alinéa 2, point 4, et à l'article 5 ;

c) une garantie financière ou une assurance équivalente a été souscrite et est effective, tel qu'exigé par l'article 4, alinéa 2, point 5, et à l'article 6 ; et

d) la protection de l'environnement, telle que visée à l'article 49, est assurée.

[...] »

10 Selon l'article 45 du règlement nº 1013/2006, intitulé « Exigences de procédure en cas d'importation en provenance de pays parties à la convention de Bâle auxquels 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 valorisation] ne s'applique pas ou d'autres régions en période de crise ou de conflit :

« En cas d'importation dans la Communauté de déchets destinés à être valorisés :

a) en provenance d'un pays auquel la décision de l'[Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)] ne s'applique pas ; [...]

[...]

l'article 42 s'applique mutatis mutandis. »

11 L'article 49 de ce règlement, intitulé « Protection de l'environnement », énonce, à son paragraphe 1 :

« Le producteur et le notifiant, de même que les autres entreprises concernées par un transfert de déchets et/ou leur valorisation ou élimination, prennent les mesures nécessaires pour que tous les déchets qu'ils transfèrent soient gérés sans mettre en danger la santé humaine et d'une manière écologiquement rationnelle pendant toute la durée du transfert et des opérations de valorisation et d'élimination. En particulier, lorsque le transfert a lieu dans la Communauté, les exigences prévues à l'article 4 de la directive 2006/12/CE et la législation communautaire sur les déchets doivent être respectées. »

12 L'article 50 dudit règlement, intitulé « Application dans les États membres », prévoit :

« 1. Les États membres fixent les règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. [...]

[...]

4. Les contrôles des transferts de déchets comprennent l'inspection des documents, la confirmation de l'identité et, au besoin, le contrôle physique des déchets.

[...] »

13 Le point 15 de l'annexe I C de ce même règlement, intitulée « Instructions spécifiques pour remplir les documents de notification et de mouvement », est rédigé comme suit :

« Normalement, le destinataire est l'installation d'élimination ou de valorisation indiquée à la case 10. Dans certains cas toutefois, le destinataire peut être une autre personne, par exemple un négociant ou un courtier ou une personne morale, comme le siège ou l'adresse postale de l'installation d'élimination ou de valorisation qui reçoit les déchets mentionnée à la case 10. Un négociant, un courtier ou une personne morale, pour agir comme destinataire, doit relever de la juridiction du pays de destination et exercer une forme de contrôle juridique sur les déchets au moment de leur arrivée dans le pays de destination. Les informations relatives au négociant, au courtier ou à la personne morale doivent alors être consignées dans la case 2. »

14 À l'annexe III du règlement nº 1013/2006 est présentée la « Liste des déchets soumis aux exigences générales en matière d'information visées à l'article 18 », intitulée « Liste] / [«]"?>“verte” de déchets » (ci-après la « liste verte »).