CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 7 septembre 2006 [1]

I — Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur la question de savoir dans quelle mesure les farines d'animaux sont soumises à l'obligation de notification en application du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne [2].

2. La procédure au principal a pour objet une demande en dommages-intérêts de quelque 300 000 euros. Cette demande est fondée sur le fait que, entre les 6 juin et 19 septembre 2003, les services autrichiens ont empêché un navire chargé de farines d'animaux de quitter le port de Vienne/Hainburg à destination de l'Allemagne. Ils ont exigé que les farines d'animaux fussent, avant la poursuite de la traversée, déclarées comme déchets et que le transfert fût notifié conformément au règlement concernant les transferts de déchets. Selon la juridiction de renvoi, le succès de l'action en justice dépend du point de savoir si les farines d'animaux doivent être qualifiées de déchets ou si elles sont exclues du champ d'application de la notion de déchet.

II — Le cadre juridique

A — *La réglementation en matière de déchets*

3. Le cadre juridique repose en premier lieu sur une interaction entre le règlement concernant les transferts de déchets et la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 30, p. 1, dans la version modifiée par le règlement (CE) n° 2557/2001 de la Commission, du 28 décembre 2001, portant modification de l'annexe V du règlement n° 259/93 (JO L 349, p. 1) (ci-après le «règlement concernant les transferts de déchets»).

1975, relative aux déchets [3] (ci-après la «directive-cadre sur les déchets»).

4. Selon l'article 1^er, paragraphe 1, du règlement concernant les transferts de déchets, ce texte s'applique aux déchets. S'agissant de leur définition, l'article 2, sous a), du règlement renvoie à l'article 1^er, sous a), de la directive-cadre sur les déchets. Aux termes de cette dernière disposition:

«Au sens de la présente directive, on entend:

a) par déchet: toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur».

5. L'annexe I de la directive-cadre sur les déchets contient notamment la catégorie Q 16, qui comprend toute matière, substance ou tout produit qui n'est pas couvert par une des autres catégories.

6. L'article 1^er, paragraphe 2, sous d), du règlement concernant les transferts de déchets exclut du champ d'application du règlement le transfert de certains déchets, à savoir ceux que l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre sur les déchets exclut du champ d'application de cette même directive lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation. Parmi ces déchets figurent au point iii):

«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».

7. Les exigences posées par le règlement concernant les transferts de déchets sont aussi largement exclues lorsque les déchets doivent être inscrits à l'annexe II du règlement, que l'on appelle la «liste verte». Il existe en outre la liste orange (annexe III) et la liste rouge (annexe IV), auxquelles s'appliquent des exigences à chaque fois plus

3 — JO L 194, p. 39, pour la présente affaire, modifiée en dernier lieu par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32).

strictes. Selon l'article 10 du règlement concernant les transferts de déchets, les déchets qui ne peuvent être inscrits sur l'une de ces listes sont soumis à l'obligation de notification:

«Les transferts de déchets destinés à être valorisés énumérés à l'annexe IV et de déchets destinés à être valorisés qui n'ont pas encore été inscrits à l'une des annexes II, III ou IV sont soumis à des procédures identiques à celles visées aux articles 6 à 8, sauf que le consentement des autorités compétentes concernées doit être communiqué par écrit avant que ne commence le transfert.»

8. Il est consigné à l'article 1er, paragraphe 3, sous a), dans quelle mesure le règlement concernant les transferts de déchets s'applique aux transferts de déchets de la liste verte:

«Les transferts de déchets destinés uniquement à être valorisés et figurant à l'annexe II sont également exclus des dispositions du présent règlement, à l'exception des dispositions des points b), c), d) et e) ci-après, de l'article 11 et de l'article 17 paragraphes 1, 2 et 3.»

9. Les points c) et d) comportent des exceptions à la dérogation, qui ne sont ici pas pertinentes. Selon le point b), ces déchets ne peuvent être transférés que vers des installations qui ont été autorisées conformément à la directive-cadre sur les déchets. S'appliquent en outre les articles 8, 12, 13 et 14 de la directive-cadre sur les déchets, qui définissent certaines obligations des exploitants de ces installations ainsi que des entreprises qui collectent ou transportent les déchets ou qui en organisent la collecte ou le transport en qualité de courtiers ou de négociants. Le point e) prévoit que, lorsque ces déchets sont transférés en violation des dispositions applicables, les articles 25 et 26 du règlement concernant les transferts de déchets, relatifs au recyclage, sont applicables.

10. L'article 11 du règlement concernant les transferts de déchets prévoit que le transport de déchets de la liste verte doit être accompagné de certains renseignements.

11. À l'article 17, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement concernant les transferts de déchets figurent des règles particulières applicables aux transferts de déchets de la liste verte dans les pays auxquels ne s'applique pas la décision du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), du 30 mars 1992, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation. En particulier, le paragraphe 2

dudit article met en évidence que l'installation dans le pays de destination doit, en vertu de la législation nationale, disposer d'une autorisation.

12. La liste verte débute de la manière suivante:

«Indépendamment de leur inclusion dans cette liste, les déchets ne peuvent être déplacés en tant que déchets sujets aux contrôles de niveau vert s'ils sont contaminés par d'autres matières dans une mesure a) qui accroît les risques associés avec les déchets de manière suffisante à justifier leur inclusion dans la liste orange ou rouge, ou b) qui empêche que ces déchets puissent être valorisés de manière écologiquement rationnelle.»

13. Elle comporte la rubrique suivante:

«GM 130 Déchets provenant de l'industrie agro-alimentaire à l'exclusion des sous-produits qui respectent les prescriptions et normes imposées au niveau national et international pour l'alimentation humaine ou animale».

14. L'article 25 du règlement concernant les transferts de déchets comporte des règles relatives au recyclage des déchets en cas de transports avortés:

«1. Lorsqu'un transfert de déchets, auquel les autorités compétentes concernées ont consenti, ne peut être mené à terme conformément au document de suivi ou au contrat visé aux articles 3 et 6, l'autorité compétente d'expédition veille à ce que, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter du moment où elle en a été informée, le notifiant réintroduise les déchets dans son ressort ou ailleurs à l'intérieur de l'État d'expédition, à moins qu'elle ne soit convaincue que leur élimination ou valorisation peut s'effectuer d'une autre manière, selon des méthodes écologiquement saines.

2. Dans les cas visés au paragraphe 1, une nouvelle notification doit être faite. [...]»

B — *Les réglementations sur les déchets et sous-produits animaux*

15. Était en vigueur jusqu'au 1er mai 2003 la directive 90/667/CEE du Conseil, du 27 novembre 1990, arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, et modifiant la directive 90/425/CEE [4].

16. La directive 90/667 a été remplacée, avec effet au 1er mai 2003, par le règlement (CE) nº 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 3 octobre 2002, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine [5]. Ce dernier texte a été modifié à compter du 1er mai 2003 par le règlement (CE) nº 808/2003 de la Commission du 12 mai 2003 [6]. Nous employons donc ci-après cette version modifiée.

17. Le quatrième considérant du règlement nº 1774/2002 contient des déclarations sur les rapports du règlement avec le droit de l'environnement:

«À la lumière de l'expérience acquise au cours de ces dernières années, il y a lieu de clarifier le lien entre la directive 90/667/CEE et la législation communautaire dans le domaine de l'environnement. Le présent règlement ne porte pas atteinte à l'application de la législation existante dans le domaine de l'environnement et n'empêche pas l'adoption de nouvelles règles relatives à la protection de l'environnement, en particulier en ce qui concerne les déchets biodégradables. À cet égard, la Commission s'est engagée à préparer pour la fin 2004 une directive sur les déchets biologiques, notamment les déchets de cuisine et de table, en vue d'établir des règles relatives à l'utilisation, la valorisation, le recyclage et l'élimination de ces déchets en toute sécurité et d'enrayer la contamination potentielle.»

18. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1774/2002 comporte en ce qui concerne le champ d'application du règlement notamment les dispositions suivantes:

«Le présent règlement établit les règles sanitaires et de police sanitaire:

a) applicables à la collecte, au transport, à l'entreposage, à la manipulation, à la

4 — JO L 363, p. 51.
5 — JO L 273, p. 1.
6 — JO L 117, p. 1.

transformation et à l'utilisation ou l'élimination des sous-produits animaux, afin d'éviter tout risque que ces produits pourraient entraîner pour la santé animale ou la santé publique;

b) applicables à la mise sur le marché et, dans certains cas spécifiques, à l'exportation et au transit de sous-produits animaux et des produits qui en sont dérivés visés aux annexes VII et VIII.»

19. Le règlement n° 1774/2002 crée trois catégories de sous-produits animaux et les soumet à diverses dispositions relatives à leur transformation et à leur utilisation.

20. Selon l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), les matières de catégorie 1 comprennent notamment les matériels à risques spécifiés et toute matière les contenant:

«1. Les matières de catégorie 1 comprennent les sous-produits animaux correspondant aux descriptions ci-après, ou toute matière contenant de tels sous-produits:

a) [...]

b) i) les matériels à risques spécifiés».

21. Selon l'article 5, paragraphe 1, sous g), les matières de catégorie 2 comprennent notamment la position résiduelle intitulée «sous-produits animaux autres que les matières de catégorie 1 ou 3». Relèvent de la catégorie 3 les matières présentant les risques les plus minimes.

22. Selon l'article 4, paragraphe 2, les matières de catégorie 1 doivent être éliminées comme déchets en principe directement ou après une transformation soit par incinération, soit par enfouissement:

«Les matières de catégorie 1 sont collectées, transportées et identifiées sans retard injus-

tifié conformément à l'article 7 et, sauf disposition contraire des articles 23 et 24, sont:

a) directement éliminées comme déchets par incinération dans une usine d'incinération agréée conformément à l'article 12;

b) transformées dans une usine de transformation agréée conformément à l'article 13 en appliquant l'une des méthodes de transformation numérotées de 1 à 5 ou, lorsque l'autorité compétente l'exige, la méthode de transformation n° 1, auquel cas le produit de cette transformation est marqué de façon permanente, par une odeur lorsque c'est techniquement possible, conformément à l'annexe VI, chapitre I, et finalement éliminé comme déchet par incinération ou coïncinération dans une usine d'incinération ou de coïncinération agréée conformément à l'article 12;

c) à l'exclusion des matières visées au paragraphe 1, points a), i) et ii), transformées dans une usine de transformation agréée conformément à l'article 13 en appliquant la méthode de transformation n° 1, auquel cas le produit de cette transformation est marqué de façon permanente, par une odeur lorsque c'est techniquement possible, conformément à l'annexe VI, chapitre I, et finalement éliminé comme déchet par enfouissement dans une décharge agréée en vertu de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets;

[...]»

23. Les deux autres catégories de matières peuvent en revanche être également affectées à d'autres utilisations déterminées.

24. Aux termes de l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1, du règlement n° 1774/2002 dans la version du règlement n° 808/2003:

«1. Les protéines transformées issues de mammifères doivent avoir été traitées selon la méthode de transformation n° 1.

Toutefois, même si l'interdiction concernant l'alimentation des animaux prévue par la décision du Conseil 2000/766/CE reste en vigueur, les protéines transformées issues de mammifères peuvent avoir été traitées selon l'une quelconque des méthodes de transformation numérotées de 1 à 5 ou la méthode n° 7, et sont marquées de façon permanente par une coloration ou d'une autre manière immédiatement après cette transformation, avant leur élimination en tant que déchet, conformément à la législation communautaire permanente.

En outre, même si l'interdiction concernant l'alimentation des animaux prévue par la décision du Conseil 2000/766/CE reste en vigueur, les protéines transformées issues de mammifères exclusivement destinées à l'alimentation des animaux familiers, transportées dans des conteneurs réservés à cet effet et ne servant pas à transporter de sous-produits animaux ou d'aliments pour animaux d'élevage, et qui sont directement expédiées à partir des usines de transformation de catégorie 3 vers les usines de production d'aliments pour animaux familiers, peuvent avoir été traitées selon l'une quelconque des méthodes de transformation numérotées de 1 à 5 ou la méthode n° 7.»

25. Ces dispositions sont explicitées par le sixième considérant du règlement n° 808/2003:

«L'interdiction concernant l'alimentation des animaux prévue par la décision 2000/766/CE du Conseil [...] reste en vigueur, mais il convient d'appliquer des exigences de transformation moins rigoureuses aux protéines transformées issues de mammifères, étant donné que ces matières sont exclusivement destinées à devenir des déchets en conséquence de l'interdiction.»

26. L'interdiction concernant l'alimentation des animaux a été consignée en premier lieu à l'article 2 de la décision 2000/766/CE du Conseil, du 4 décembre 2000, relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des animaux [7]. Cette disposition interdisait l'utilisation, dans l'alimentation des animaux d'élevage détenus, engraissés ou élevés pour la production de denrées alimentaires, de protéines animales transformées.

7 — JO L 306, p. 32.

27. Depuis le 1er septembre 2003, l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 999/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles [8], est applicable [9] à la place, article qui, conjointement avec l'annexe IV point 1 dans la version du règlement nº 1234/2003 [10], interdit l'utilisation dans l'alimentation des animaux d'élevage de protéines issues de mammifères.

C — Les réglementations sur les matériels à risques spécifiés

28. Pour autant que de besoin dans la présente affaire, les matériels à risques spécifiés ont été définis en premier lieu par l'article 2, point 7, de la décision 2000/418/CE de la Commission, du 29 juin 2000, réglementant l'utilisation des matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la décision 94/474/CE [11], de la manière suivante:

«les tissus visés à l'annexe I; sauf indication contraire, cette définition n'inclut pas les produits dérivés de ces tissus ou en contenant».

29. L'annexe I énumérait différents types de tissus. La décision 2001/2/CE de la Commission, du 27 décembre 2000, modifiant la décision 2000/418 [12], a complété cette liste par les intestins, du duodénum jusqu'au rectum, des bovins de tous âges.

30. L'article 3, paragraphe 1, de la décision 2000/418 exigeait que les matériels à risques spécifiés fussent enlevés et détruits selon des procédures déterminées.

31. La gestion de matériels à risques spécifiés a ensuite été régie par le règlement

8 — JO L 147, p. 1.

9 — L'application de l'article 7, paragraphes 2 à 4, a d'abord été suspendue par l'article 1er, point 2, du règlement (CE) nº 1326/2001 de la Commission, du 29 juin 2001, établissant des mesures transitoires pour le passage au règlement nº 999/2001 et modifiant les annexes VII et XI dudit règlement (JO L 177, p. 60). L'article 2 du règlement (CE) nº 1234/2003 de la Commission, du 10 juillet 2003, modifiant les annexes I, IV et XI du règlement nº 999/2001 et du règlement nº 1326/2001 en ce qui concerne les encéphalopathies spongiformes transmissibles et l'alimentation des animaux (JO L 173, p. 6), a ensuite annulé la suspension et la décision 2000/766.

10 — Cité à la note 9.

11 — JO L 158, p. 76.

12 — JO L 1, p. 21.

n° 999/2001. À la date du transfert, c'est la version du règlement (CE) n° 260/2003 de la Commission, du 12 février 2003 [13], qui devait s'appliquer.

32. Le règlement n° 999/2001 a repris la définition de la décision 2000/418 à son article 3, paragraphe 1, sous g), et à l'annexe XI, A, paragraphe 1, sous a), i), applicable jusqu'ici à titre transitoire selon l'article 22 dudit règlement. Le règlement imposait lui aussi en principe l'enlèvement et la destruction des matériels à risques spécifiés.

III — Les faits

A — *Les indications fournies par la juridiction de renvoi*

33. La procédure au principal concerne un transport de quelque 1 111 tonnes de farines d'animaux dont M. Rainer Krenski était propriétaire, lequel se présente dans le commerce sous la dénomination «PGI-Umwelttechnik». La société KVZ Retec GmbH (KVZ) a passé l'ordre de fret.

34. Les farines d'animaux ont été chargées le 24 avril 2003 à Straubing (Allemagne) et embarquées sur le Danube à destination de la Bulgarie. Elles étaient destinées à la valorisation thermique (incinération) dans une centrale thermique spécialement modernisée, en Bulgarie. Les farines d'animaux ont une valeur énergétique nettement supérieure à celle du lignite disponible en Bulgarie. Les farines d'animaux sont un combustible homologué à cette fin en Bulgarie pour la valorisation thermique dans des centrales spécialement agréées à cet effet.

35. Le 28 avril 2003, les autorités serbes ont, au bureau de douane de Bezdan en Serbie, empêché la poursuite du trajet. Les farines d'animaux transportées constituaient des déchets selon le droit serbe. Le propriétaire a refusé de soumettre volontairement la cargaison à la qualification de «déchets», parce que, dans ce cas, l'importation aurait été refusée en Bulgarie. Afin d'établir si les farines d'animaux transportées constituaient ou non des déchets, la cargaison a été réacheminée vers Straubing.

13 — JO L 37, p. 7.

36. Lors du trajet de retour, les douanes autrichiennes ont, le 1er juin 2003 dans le port de Vienne/Hainburg, empêché le navire de poursuivre sa route vers Straubing et l'ont immobilisé. Les mesures douanières ont pris fin le 17 juin 2003; cependant dès le 6 juin 2003 les autorités compétentes en matière d'environnement avaient, par une décision, subordonné la poursuite du transport à un cautionnement de 250 000 euros et à une notification du transport en application du règlement concernant les transferts de déchets. Cette décision reposait sur la qualification des farines d'animaux en tant que déchets en application du code 020202 (déchets de tissus animaux) du catalogue européen des déchets (CED). Selon les autorités autrichiennes, ne serait-ce que le transport à destination de la Bulgarie, mais aussi le réacheminement auraient dû être notifiés en application du règlement concernant les transferts de déchets.

37. Le navire n'a quitté le port de Vienne/Hainburg à destination de l'Allemagne que le 19 septembre 2003 après que les autorités autrichiennes eurent renoncé au respect des conditions.

38. Le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) (cour administrative) a par la suite constaté que la décision avait été adressée à un destinataire inexistant et qu'elle était par conséquent inexistante. À la suite de la subrogation du droit, c'est désormais la société KVZ qui réclame des dommages-intérêts en réparation de l'immobilisation du navire.

B — *Les informations complémentaires tirées du dossier*

39. D'après le dossier que la juridiction de renvoi a transmis à la Cour en application de l'article 23 du protocole sur le statut de la Cour de justice, la société KVZ a allégué dans le cadre de la procédure de droit interne que des ateliers d'équarrissage et des fabriques de farines d'animaux implantés en Allemagne avaient produit les farines d'animaux. PGI-Umwelttechnik les a acquises ultérieurement, entre la fin de l'année 2000 et le mois de mai 2001 [14]. Elle a ensuite entreposé les farines d'animaux jusqu'à leur chargement en avril 2003 [15].

40. On trouve des allégations contradictoires sur le point de savoir si les farines

14 — Procès-verbal de la déposition de M. Krenski du 18 janvier 2005, p. 8.

15 — Procès-verbal de la déposition de M. Krenski du 18 janvier 2005, p. 8 et suiv.

d'animaux devaient être qualifiées de matériels à risques spécifiés [16]. M. Krenski, propriétaire des farines d'animaux durant leur transport, a indiqué avoir obtenu l'attestation que les farines d'animaux constituaient des matières à faible risque au sens de la directive 90/667. Les certificats correspondants de l'année 2002 figurent dans le dossier.

41. Un témoin de l'administration bavaroise a par contre soutenu que les intestins de bovins avaient été déclarés pour la première fois comme relevant des matériels à risques spécifiés avec effet au 1er janvier 2001 [17]. En conséquence, il convient selon ce témoin de partir du principe que les farines d'animaux produites avant cette date — à l'instar vraisemblablement de celles en cause dans la présente affaire — contiennent notamment des intestins de bovins et, par conséquent, des matériels à risques spécifiés [18].

42. On semble s'accorder sur l'impossibilité qu'il y a désormais de constater par des méthodes de test scientifiques si les farines d'animaux contiennent des matériels à risques spécifiés.

43. Dans le dossier figure également une ordonnance du Verwaltungsgericht Regensburg, du 22 août 2003 [19], qui constate notamment que, dans un premier temps, le navire a été à quai en Serbie pendant quelque cinq semaines, c'est-à-dire jusqu'à la fin du mois de mai 2003, avant d'entamer le retour.

IV — La demande de décision préjudicielle

44. La juridiction de renvoi présume que le comportement des autorités autrichiennes compétentes en matière d'environnement serait légal si elles avaient choisi le bon destinataire, et qu'une responsabilité serait par conséquent exclue si le transport avait été soumis à l'obligation de notification selon le règlement concernant les transferts de déchets. Elle pose par conséquent les questions suivantes:

«1) Le transfert (transit et retour), en tant que déchets, de farines d'animaux,

16 — Pour une conclusion négative, voir mémoire de la société KVZ, du 17 août 2004, p. 5.

17 — Voir point 29 des présentes conclusions.

18 — Procès-verbal de la déposition de M. Krenski du 15 mars 2005, en particulier p. 4.

19 — Références RN 7 S 03.1284, annexe T du recours dans la procédure au principal.

contenant ou non des matériels à risques spécifiés, est-il soumis à l'obligation de notification en application du règlement n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne?

a) ne contenant pas ou

b) contenant des matériels à risques spécifiés [qualifiés de matières de catégorie 1 au sens du règlement n° 1774/2002]

À titre subsidiaire:

est-il illégal selon l'article 26, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement n° 259/93, à défaut de notification aux autorités concernées et de leur consentement, parce que les farines d'animaux constituent des déchets au sens du règlement n° 259/93?»

2) Le transfert de farines d'animaux, contenant ou non des matériels à risques spécifiés, est-il exclu du champ d'application du règlement n° 259/93 selon l'article 1er, paragraphe 2, sous d), dudit règlement?

45. La société KVZ, la Finanzprokuratur, les gouvernements autrichien, français et du Royaume-Uni ainsi que la Commission des Communautés européennes ont pris part à la procédure devant la Cour.

En cas de réponse négative à la deuxième question:

V — Prise de position

3) Le transfert (transit et retour) de farines d'animaux

46. Par ses questions, le Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien souhaiterait tirer au

clair la question de savoir si le transfert de farines d'animaux de la Serbie à l'Autriche et de l'Autriche à l'Allemagne devait être notifié en application du règlement concernant les transferts de déchets.

47. Sont déterminantes pour apprécier cette question, d'une part, la réglementation en matière de déchets, mais aussi, d'autre part, les règles sur la gestion des sous-produits animaux, dont en particulier celles relatives à ce qu'il convient d'appeler les matériels à risques spécifiés. Ces derniers constituent les parties animales dans lesquelles se rencontrent avec une forte probabilité les agents causals présumés des encéphalopathies spongiformes transmissibles. On estime que ceux-ci peuvent provoquer chez l'homme une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

48. Comme, pendant les faits litigieux, l'ancienne réglementation relative à la gestion des sous-produits animaux, la directive 90/667, a été remplacée par le règlement nº 1774/2002 et que celle relative à la gestion des matériels à risques spécifiés, le règlement nº 999/2001, a, elle aussi, subi diverses modifications, il convient en premier lieu de délimiter la période pertinente pour procéder à l'appréciation juridique (A).

49. Puis, il conviendra d'examiner l'applicabilité du règlement concernant les transferts de déchets. Elle est en premier lieu subordonnée à la qualité de déchets des farines d'animaux (B). La qualité de déchets des farines d'animaux pourrait résulter soit d'une obligation incombant au détenteur de s'en défaire, soit de son intention de s'en défaire. La réglementation en matière de déchets ne comporte pas d'obligations de se défaire des farines d'animaux et ne définit pas non plus quand on peut estimer qu'il existe une intention de se défaire. Or, les obligations de se défaire sont l'objet des dispositions relatives à la gestion des sous-produits animaux et des matériels à risques spécifiés. De surcroît, ces dispositions emportent également des conséquences pour l'examen du point de savoir si l'on peut partir de l'existence d'une intention de se défaire.

50. Si cet examen devait m'amener à conclure que les farines d'animaux sont des déchets, une obligation de notification n'en résulterait pas encore nécessairement. La réglementation en matière de déchets permet au contraire aux cadavres d'animaux exclus de l'application de la réglementation en matière de déchets d'être soumis à un régime spécial lorsque les dispositions particulières atteignent au moins le niveau de protection prévu par la réglementation générale en matière de déchets (C). Le règlement nº 1774/2002 pourrait fonder un régime spécial qui toucherait également les farines d'animaux. Dans ce contexte, il convient d'examiner, d'une part, si les farines d'animaux peuvent, elles aussi, relever du champ d'application de ce régime spécial et,

d'autre part, si le niveau de protection prévu par le règlement nº 1774/2002 atteint au moins celui du règlement concernant les transferts de déchets. Pour apprécier les niveaux de protection respectifs, il importe en particulier de savoir si, en l'absence des dispositions particulières du règlement nº 1774/2002, c'est le régime général prévu par le règlement concernant les transferts de déchets ou celui, moins strict, visant les déchets de la liste verte qui s'appliquerait aux farines d'animaux.

A — *Sur la date pertinente pour déterminer les réglementations applicables*

51. Il convient en premier lieu d'arrêter la date pertinente pour déterminer les réglementations au regard desquelles il faudrait apprécier une éventuelle obligation de notification.

52. La légalité des décisions adoptées par les autorités doit en principe s'apprécier au regard des dispositions en vigueur à la date des décisions; dans la présente affaire, ce serait celle du 6 juin 2003. Mais la décision litigieuse adoptée par les autorités autrichiennes a pour objet une procédure de transfert qui, en cas d'obligation de notification selon les articles 5, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, du règlement concernant les transferts de déchets, aurait dû être notifiée *avant* le début, c'est-à-dire avant le 24 avril 2003, et qui, selon l'article 25, paragraphe 2, première phrase, aurait dû l'être à nouveau avant le début du voyage de retour [20]. Mais l'exigence de notification préalable ne vise pas à déterminer de manière définitive la date de référence pour le droit applicable. La notification préalable est au contraire censée permettre aux autorités devant être informées de contrôler préalablement le transfert, offrir à la personne responsable du transfert un minimum de sécurité juridique en lui accordant l'autorisation et lui épargner des dépenses ainsi inutiles.

53. La notification préalable ne change par contre rien au principe de la légalité de la situation juridique en vigueur à la date à laquelle les autorités compétentes ont adopté leur décision. L'article 7, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement concernant les transferts de déchets montre au contraire que la sécurité juridique acquise de par une notification est limitée. D'après cette disposition, une nouvelle notification doit en effet intervenir lorsque les modalités du transfert changent de manière substantielle. Cette disposition vise manifestement en premier lieu les changements factuels, cependant des modifications de la situation

20 — D'après l'ordonnance judiciaire citée au point 43 des présentes conclusions, le retour a débuté à la fin du mois de mai 2003.

juridique peuvent, elles aussi, substantiellement modifier les modalités du transfert si, par exemple, de par l'introduction d'une obligation de se défaire, elles aboutissent pour la première fois à ce que les matériels en cause constituent des déchets. En conséquence, le droit en vigueur à la date d'adoption de la décision par les autorités compétentes demeure déterminant pour apprécier la situation juridique au fond.

54. Pour la présente affaire, cela signifie qu'il convient d'apprécier, au regard des dispositions en vigueur le 6 juin 2003, la légalité de la décision adoptée à cette date par les autorités autrichiennes compétentes en matière d'environnement.

B — *Sur la notion de déchet*

55. L'obligation de notifier le transport de farines d'animaux est subordonnée en premier lieu à ce que ces farines soient considérées comme des déchets. S'agissant de la définition des déchets, l'article 2, sous a), du règlement concernant les transferts de déchets renvoie à la définition énoncée à l'article 1^er, sous a), de la directive-cadre sur les déchets. D'après cette dernière disposition, la notion de déchet englobe toute substance ou tout objet qui relèvent des catégories énumérées à l'annexe I de la directive-cadre sur les déchets et dont le détenteur se défait, a l'intention ou l'obligation de se défaire.

56. Ladite annexe ainsi que le CED précisent et illustrent cette définition en proposant des listes de substances et d'objets pouvant être qualifiés de déchets. En particulier, du fait que l'annexe contient la catégorie Q 16 «Toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus», également applicable dans la présente affaire, l'annexe et le catalogue n'ont cependant qu'un caractère indicatif [21].

57. Il est par conséquent décisif de savoir si le détenteur se défait d'une chose, s'il a l'intention ou l'obligation de s'en défaire. Dans la présente affaire, une action de se défaire définitivement n'entre pas en ligne de compte puisque le transport des farines d'animaux s'est poursuivi en vue de leur incinération ultérieure. Une obligation de se défaire ou l'intention de se défaire des farines d'animaux serait néanmoins concevable.

21 — Voir, sur ce qui précède, arrêt du 18 avril 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec. p. I-3533, ci-après l'«arrêt Palin Granit», point 22).

1. Sur l'obligation de se défaire

58. Il existe une série de réglementations susceptibles d'entraîner une obligation de se défaire. Selon les gouvernements autrichien et du Royaume-Uni, une obligation de se défaire des farines d'animaux ressort de l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1, du règlement n° 1774/2002. D'après la Commission, une obligation de se défaire existe à tout le moins dans la mesure où les farines d'animaux étaient également issues de matériels à risques spécifiés. À cette fin pourraient entrer en ligne de compte, d'une part, les réglementations relatives aux matériels à risques spécifiés, mais aussi, d'autre part, l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1774/2002, qui porte sur la gestion de ce qu'il convient d'appeler les «matières de catégorie 1».

a) Sur l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1, du règlement n° 1774/2002

59. Selon le deuxième alinéa de l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1, du règlement n° 1774/2002, pendant l'interdiction concernant l'alimentation des animaux applicable aux farines d'animaux, les protéines transformées issues de mammifères peuvent être traitées selon l'une des diverses méthodes de transformation avant de devoir être marquées et éliminées en tant que déchet. Les gouvernements autrichien et du Royaume-Uni en déduisent une obligation de se défaire des farines d'animaux.

60. Ils se prévalent également du sixième considérant du règlement n° 808/2003, selon lequel les protéines transformées sont exclusivement destinées à devenir des déchets en conséquence de l'interdiction concernant l'alimentation des animaux. Ce règlement avait inséré dans le règlement n° 1774/2002 le deuxième alinéa de l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1.

61. Mais à l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1, du règlement n° 1774/2002 figurent encore un premier et un troisième alinéa, lesquels prévoient d'autres règles. Selon le premier alinéa, les protéines transformées issues de mammifères sont transformées selon une méthode déterminée sans devoir être éliminées en tant que déchets. Le troisième alinéa autorise même les autres méthodes de transformation lorsque les matériels sont utilisés comme aliments pour animaux familiers non destinés à entrer dans la chaîne alimentaire. Ces deux dispositions n'entraînent pas une obligation d'élimination. En conséquence, l'élimination en tant que déchets n'est requise qu'en cas de recours au deuxième alinéa, mais pas lors-

qu'on procède selon l'un des deux autres alinéas.

62. À bien y regarder, le sixième considérant du règlement nº 808/2003 n'impose pas non plus une autre interprétation. En effet, l'affirmation relative à l'élimination des farines d'animaux en tant que déchets ne décrit pas la finalité de la réglementation; ce n'est qu'une évaluation de la possible destination des farines d'animaux pendant que l'interdiction concernant l'alimentation des animaux est en vigueur. Elle justifie d'autoriser les méthodes de transformation qui réduisent moins efficacement d'éventuels risques de contamination, puisque ces risques sont moins significatifs en cas d'élimination en tant que déchet.

63. Il faut par conséquent comprendre l'annexe VII, chapitre II, paragraphe 1, du règlement nº 1774/2002 en ce sens que la transformation de protéines issues de mammifères peut être effectuée soit selon une méthode déterminée, auquel cas le produit peut faire l'objet d'une quelconque utilisation autorisée, soit selon une des autres méthodes en vue de l'élimination ou de l'utilisation en tant qu'aliments pour animaux familiers. On ne peut pas en déduire une obligation de se défaire systématiquement des farines d'animaux.

b) Sur l'obligation de se défaire des matériels à risques spécifiés

64. Une obligation de se défaire pourrait néanmoins exister si les farines d'animaux devaient être considérées comme des matériels à risques spécifiés, pour autant qu'elles ont été fabriquées au moyen de tels matériels. Il semble certes impossible de le constater par une analyse scientifique des farines d'animaux [22], mais on ne saurait exclure que la juridiction nationale puisse faire des constatations à cet égard sur la base d'autres preuves ou au moyen des règles applicables en matière de charge de la preuve.

65. Les matériels à risques spécifiés doivent être enlevés d'un animal abattu ou mort, et être détruits. Cela ressort de l'annexe XI lue conjointement avec l'article 22 du règlement nº 999/2001. En conséquence, il existe en ce qui concerne les matériels à risques spécifiés une obligation de s'en défaire, de sorte qu'ils doivent être considérés comme des déchets.

66. Par contre, les matériels à risques spécifiés *transformés* en farines d'animaux

22 — Voir point 19 des présentes conclusions.

ne peuvent plus être considérés comme des déchets. Les matériels à risques spécifiés au sens du règlement nº 999/2001 sont définis par les dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 1, sous g), et de l'annexe XI dudit règlement [23]. D'après cela, les tissus visés à l'annexe XI sont désignés comme matériels à risques spécifiés; sauf indication contraire, cette définition n'inclut pas les *produits* dérivés de ces tissus ou en contenant [24]. Les farines d'animaux sont un produit. L'obligation d'éliminer les matériels à risques spécifiés n'entraîne donc pas directement une obligation de se défaire de farines d'animaux contaminées.

c) Sur l'obligation de se défaire des produits issus de matériels à risques spécifiés

67. Cependant, une obligation de se défaire de produits issus de matériels à risques spécifiés ressort des dispositions de l'article 4 du règlement nº 1774/2002, relatif à la gestion des matériaux de catégorie 1.

68. Le règlement nº 1774/2002 régit de manière générale la gestion des sous-produits animaux et, partant, la gestion également des farines d'animaux. Les sous-produits animaux sont répartis en trois catégories sur la base des risques y associés. Des dispositions différentes relatives à la gestion ultérieure s'appliquent à chaque catégorie.

69. D'après la définition énoncée à l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), les matières de la catégorie 1, qui présente les risques les plus élevés, comprennent notamment les matériels à risques spécifiés et toute matière en contenant. Si les farines d'animaux ont été également fabriquées à partir de matériels à risques spécifiés, elles contiennent ces matériels à risques et sont des matières de catégorie 1.

70. L'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1774/2002 exige l'élimination en tant que déchets des matières de catégorie 1, soit par incinération, soit par dépôt dans une décharge. Il s'agit d'une obligation de se défaire de ces matières.

23 — L'annexe V, à laquelle fait référence l'article 3, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 999/2001 pour la définition des matériels à risques spécifiés, n'est pas encore applicable, puisque le classement par catégories qui y est prévu et auquel les États membres doivent procéder fait encore défaut. En conséquence, l'annexe XI s'applique à titre provisoire conformément à l'article 22, paragraphe 1.

24 — La décision 97/534/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, relative à l'interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles (JO L 216, p. 95), ne contenait en revanche encore aucune restriction applicable aux produits. La décision 94/474/CE de la Commission, du 27 juillet 1994, concernant certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et abrogeant les décisions 89/469/CEE et 90/200/CEE (JO L 194, p. 96), a même expressément étendu une interdiction d'expédier certains matériels provenant du Royaume-Uni aux produits les contenant.

71. Au cours de la procédure orale, la société KVZ a certes objecté que cette obligation ne valait pas pour le détenteur privé de farines d'animaux, puisqu'il n'était pas visé comme destinataire. Cette thèse n'emporte toutefois pas la conviction. L'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1774/2002 ne nomme certes aucun destinataire de l'obligation d'élimination, mais on ne saurait en déduire une restriction du cercle des destinataires. Du reste, toute disposition consignée dans un règlement est en principe de nature, selon l'article 249, deuxième alinéa, CE, à produire des effets juridiques envers quiconque.

72. En conséquence, il fallait considérer les farines d'animaux comme des déchets en raison d'une obligation de s'en défaire si l'on avait également utilisé des matériels à risques spécifiés pour les fabriquer, ce qu'il appartient au juge national d'établir.

2. Sur l'intention de se défaire

73. Par contre, si l'on ne peut pas constater que les farines d'animaux étaient également dérivées de matériels à risques spécifiés, elles ne peuvent être considérées comme des déchets qu'au cas où le détenteur avait l'intention de s'en défaire. Bien que l'intention du détenteur soit en principe de nature subjective, ne serait-ce que pour éviter des abus, ce ne sont pas ses affirmations sur ses intentions éventuelles qui peuvent être décisives, mais seulement des faits objectifs permettant de conclure à l'intention objectivée.

74. Dans cette mesure, il convient en premier lieu de retenir que l'incinération prévue des farines d'animaux ne doit pas nécessairement être considérée comme une opération d'élimination qui dénoterait une intention de s'en défaire. Il est vrai que l'incinération de substances peut être soit une opération d'élimination, soit une opération de valorisation au sens de l'annexe II de la directive-cadre sur les déchets, mais uniquement si ces substances sont des déchets. Contrairement à ce que soutient la Finanzprokuratur, tout ce qui est incinéré ne saurait être, en raison de cette opération, considéré comme un déchet. On emploie comme combustibles (position R 1 de l'annexe II B) avant tout du charbon, du pétrole et du gaz naturel sans que ces matières premières deviennent de ce fait des déchets [25].

75. D'ailleurs, la directive-cadre sur les déchets n'établit aucun critère dont ressort

25 — Arrêts du 15 juin 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 et C-419/97, Rec. p. I-4475, points 44 et suiv., mais voir à l'inverse point 85); Palin Granit, précité à la note 21, point 27, et du 11 novembre 2004, Niselli (C-457/02, Rec. p. I-10853, point 37).

l'intention du détenteur de se défaire d'une substance ou d'un objet donnés [26]. Dans la présente affaire, on ne trouve pas non plus de dispositions nationales qui concrétiseraient cette notion — en conformité avec le droit communautaire [27].

76. D'après l'arrêt ARCO Chemie Nederland e.a., il convient de vérifier au regard de l'ensemble des circonstances si le détenteur avait l'intention de se défaire des farines d'animaux, en tenant compte de l'objectif de la directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité [28]. D'après son troisième considérant, la directive-cadre sur les déchets a pour objectif la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets. Selon l'article 174, paragraphe 2, CE, la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée notamment sur les principes de précaution et d'action préventive. La Cour en a conclu que la notion de déchet ne peut être interprétée de manière restrictive [29].

77. La Cour a connu à plusieurs reprises de la question des résidus de production et a, à cet égard, considéré en particulier le degré de probabilité de réutilisation de cette substance, sans opération de transformation préalable, comme critère pertinent pour apprécier si elle est ou non un déchet. Si, au-delà de la simple possibilité de réutiliser la substance, il existe pour le détenteur un avantage économique à le faire, la probabilité d'une telle réutilisation est élevée. Dans cette hypothèse, la substance en cause ne peut plus être analysée comme une charge dont le détenteur cherche à «se défaire», mais comme un authentique produit [30].

78. Cette jurisprudence est largement transposable, puisque les matériels de base entrant dans la fabrication des farines d'animaux sont au moins partiellement produits lors de la production de viande destinée à la consommation humaine. Il s'agit par conséquent de sous-produits [31] ou de résidus de production.

79. Ainsi que l'expose en particulier le gouvernement du Royaume-Uni, l'utilisation de farines d'animaux comme alimentation

26 — Arrêt Niselli, précité à la note 25, point 34.

27 — Voir, à cet égard, arrêts, précités à la note 25, Niselli, point 34, et ARCO Chemie Nederland e.a., points 41 et suiv.

28 — Arrêt précité à la note 25, point 73.

29 — Ibidem, points 38 et suiv., et arrêt Palin Granit, précité à la note 21, point 23.

30 — Arrêts Niselli, précité à la note 25, point 46, et Palin Granit, précité à la note 21, point 37.

31 — Comparer le titre du règlement nº 1774/2002 aux règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine.

des animaux dans la production de viande a été interdite à compter du 1er janvier 2001 [32]. Ce faisant a été supprimée la plus importante possibilité d'utiliser les farines d'animaux sur le plan économique. Au cas où les farines d'animaux n'auraient, depuis, plus de valeur économique d'usage, ainsi que l'exprime le sixième considérant du règlement n° 808/2003, elles apparaîtraient effectivement comme une charge qui permettrait de conclure à une intention de se défaire.

80. La société KVZ objecte toutefois que les farines d'animaux continuent d'être utilisées comme combustibles, pour nourrir les animaux domestiques ou comme engrais. En qualité de représentante de la partie défenderesse au principal, la Finanzprokuratur insiste en revanche sur le fait que la possibilité d'une réutilisation économique n'exclut pas que la substance en cause soit un déchet. Cette hypothèse est vérifiée [33], mais n'impose pas encore de conclure à la qualité de déchet.

81. Il est au contraire déterminant de savoir si les utilisations toujours permises du produit que constituent les farines d'animaux devaient dans le cas d'espèce être considérées comme vraisemblables ou incertaines. À cet égard, il est décisif de savoir si l'utilisation est économiquement utile ou si les farines d'animaux seraient néanmoins une charge [34].

82. Il appartient à la juridiction de renvoi de constater si tel est le cas. Il conviendrait, à cet égard, d'examiner si l'utilisation prévue engendre des pertes. En évaluant l'efficacité, la juridiction de renvoi est en droit de ne pas se limiter au seul marché intérieur sur lequel l'incinération de farines d'animaux — en particulier d'après les indications fournies par le gouvernement autrichien - ne semble être possible qu'en contrepartie du paiement d'un droit [35], mais doit également tenir compte des utilisations légales à l'étranger.

83. Mais, s'agissant des farines d'animaux litigieuses, quelques circonstances particu-

32 — Voir dispositions citées aux points 26 et suiv. des présentes conclusions. Un assouplissement de l'interdiction concernant l'alimentation des animaux est actuellement débattue; voir, à cet égard, communication de la Commission, du 15 juillet 2005, Feuille de route pour les EST [COM(2005) 322 final, p. 7], et résumé des consultations dans le document du Conseil 15537/05 ADD 1, du 9 décembre 2005, p. 4.

33 — Arrêts du 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti (C-206/88 et C-207/88, Rec. p. I-1461, point 8); du 25 juin 1997, Tombesi e.a. (C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561, point 47), et du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411, point 31).

34 — Arrêt Palin Granit, précité à la note 21, point 37.

35 — Voir évaluation provisoire des coûts effectuée par la Commission dans sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine [COM(2000) 574 final, p. 18 et suiv.], à l'origine du règlement n° 1774/2002, ainsi que lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs (JO 2002, C 234, p. 2). S'agissant de la République fédérale d'Allemagne, Adolf Nottrodt e.a., *Technische Anforderungen und allgemeine Empfehlungen für die Entsorgung von Tiermehl und Tierfett in Verbrennungsanlagen*, 2001, p. 30, 37, 41 et 43 (http://www.bmu.de/files/bilder/allgemein/application/pdf/leitf.pdf, version anglaise à l'adresse suivante http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/tiermehl.pdf) partent de 50 euros environ la tonne pour l'incinération de farines d'animaux. D'après cette étude, la gestion des farines d'animaux exige des mesures de sécurité onéreuses.

lières ressortant du dossier de la procédure au principal devraient être prises en considération. Apparemment, les farines d'animaux ont d'abord été entreposées pendant deux ans après leur acquisition à un prix inconnu, puis auraient été transportées vers la Bulgarie pour 20 000 euros environ et y auraient été vendues quelque cinq euros la tonne, soit 5 500 euros. Même si les coûts de transport étaient à la charge de l'acquéreur, il apparaît douteux que ce prix couvre les frais d'entreposage et de l'acquisition initiale. L'entreposage relativement long permet lui aussi de douter que, à tout moment, une utilisation des farines d'animaux comme combustible rentable ait été vraisemblable. Il ne faut au contraire pas exclure que les farines d'animaux constituaient, pour leur propriétaire, une charge dont il avait l'intention de se défaire en les vendant à perte en Bulgarie.

84. Néanmoins, on ne saurait ce faisant exclure que la juridiction de renvoi constate lors de l'examen qui lui incombe que cette activité constitue une partie des investissements initiaux contribuant à une relation commerciale rentable à plus long terme.

85. En conséquence, les farines d'animaux étaient des déchets indépendamment d'une contamination par des matériels à risques spécifiés si, d'après les circonstances de l'espèce que la juridiction de renvoi doit apprécier de manière circonstanciée, elles constituaient pour le détenteur une charge dont il avait l'intention de se défaire.

C — *Sur le régime spécial applicable aux cadavres d'animaux*

86. Même si la juridiction de renvoi conclut que les farines d'animaux litigieuses sont des déchets, le transport ne doit pas être notifié d'après le règlement concernant les transferts de déchets si vient à s'appliquer le régime spécial pour les cadavres d'animaux que la juridiction de renvoi évoque dans sa deuxième question, posée à titre subsidiaire.

87. Selon l'article 2, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive-cadre sur les déchets, les cadavres d'animaux sont exclus du champ d'application de ladite directive lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation. L'article 1er, paragraphe 2, sous d), du

règlement concernant les transferts de déchets étend aux transferts de déchets ces domaines exclus. Le règlement nº 1774/2002 pourrait être un régime spécial applicable aux cadavres d'animaux.

88. Un indice en ce sens est l'estimation faite par le législateur dans le cadre de la nouvelle version du règlement concernant les transferts de déchets [36]. Il a souligné, au onzième considérant, qu'il y avait lieu d'éviter les chevauchements avec le règlement nº 1774/2002, puisque ce dernier contenait déjà des dispositions concernant, d'une manière générale, l'envoi, l'acheminement et les mouvements. À l'article 1er, paragraphe 3, sous d), la nouvelle version du règlement concernant les transferts de déchets exclut expressément de son champ d'application les transferts qui sont soumis aux exigences conditionnant l'agrément en vertu du règlement nº 1774/2002. Cette décision législative ne vaut cependant que pour l'avenir et ne saurait être à elle seule déterminante pour l'interprétation des dispositions qu'il convient d'appliquer dans la présente affaire.

89. En conséquence, il convient d'examiner si le règlement nº 1774/2002 est, au sens des dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 2, sous d), du règlement concernant les transferts de déchets, et de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive-cadre sur les déchets, un régime spécial pour les cadavres d'animaux qui inclut également les farines d'animaux.

1. Sur l'application aux farines d'animaux de la dérogation concernant les cadavres d'animaux

90. La Commission refuse d'appliquer aux farines d'animaux la dérogation concernant les cadavres d'animaux. Cette dérogation vise, selon elle, les seuls cadavres entiers d'animaux, surtout d'animaux morts. D'autres substances soumises à l'équarrissage, produites par exemple à l'abattage, ne sont, selon elle, pas incluses. Elle invoque à cet égard l'emploi habituel de la notion de cadavres d'animaux. Si des parties de cadavres d'animaux devaient être incluses, elles seraient expressément nommées.

91. Comme les gouvernements autrichien, français et du Royaume-Uni le soutiennent également, cette thèse de la Commission n'emporte cependant pas la conviction. En ce qui concerne les parties de cadavres d'animaux, le gouvernement du Royaume-Uni expose de façon convaincante que les cadavres d'animaux sont souvent découpés en plusieurs morceaux pour être transformés

36 — Règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets (JO L 190, p. 1).

— aussi probablement pour être transportés — et que l'applicabilité en découlant de la réglementation en matière de déchets serait arbitraire.

92. Les farines d'animaux sont par contre d'une nature qualitativement différente de celle des cadavres d'animaux ou des morceaux de ceux-ci. Elles ne font pas partie des matériels de base d'une transformation, mais en sont le produit. Les gouvernements susmentionnés en déduisent — en accord sur ce point avec la Commission — que la notion de cadavres d'animaux n'inclut plus les farines d'animaux.

93. L'exemple du Royaume-Uni montre cependant que la dérogation concernant les cadavres d'animaux ne peut pas être utilement limitée au matériel de base que constituent les cadavres d'animaux et/ou les morceaux de ceux-ci. Tout comme il est aussi peu utile de réappliquer la réglementation en matière de déchets après une première étape de transformation — la découpe des cadavres d'animaux afin d'en avoir une meilleure manipulation —, il est utile de le faire à un stade de transformation ultérieur. Ainsi que la société KVZ le soutient, la dérogation doit au contraire être étendue aux produits des opérations de transformation prévues par les autres législations au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre sur les déchets. Il serait en effet contradictoire d'exclure la réglementation en matière de déchets dans un premier temps pour les matériaux de base présentant des risques comparativement plus élevés, mais d'autoriser son application, pendant l'opération de transformation prévue, à des produits dont la transformation et l'utilisation ultérieures sont réglementées par le régime spécial.

94. La directive 90/667, précédemment en vigueur, ne réglementait la gestion des sous-produits et des déchets d'animaux que jusqu'au moment de la fabrication des farines d'animaux. En conséquence, l'application de la réglementation en matière de déchets n'aurait plus été exclue après cette fabrication.

95. En revanche, le règlement n° 1774/2002 ne réglemente pas la seule fabrication des farines d'animaux, mais aussi la manière de procéder par la suite. Les farines d'animaux se forment lors de la mise en œuvre des méthodes de transformation prévues à l'annexe V et doivent faire l'objet d'utilisations déterminées, limitativement énumérées. Les utilisations autorisées dépendent de la catégorie de matières dans laquelle il convient de classer les farines d'animaux. En conséquence, il est exclu d'appliquer la réglementation en matière de déchets jusqu'à ce que cette utilisation ait pris fin.

96. Or, le gouvernement autrichien soutient que l'élimination en tant que déchets, prévue

à plusieurs reprises dans le règlement nº 1774/2002, confirme que la dérogation applicable aux cadavres d'animaux n'inclut pas les farines d'animaux. Ce renvoi à la réglementation en matière de déchets est toutefois limité à l'opération d'élimination. Si les farines d'animaux sont éliminées, la réglementation en matière de déchets s'applique, parce que le règlement nº 1774/2002 le prévoit expressément. Cependant, si les farines d'animaux font l'objet d'une autre utilisation autorisée, ledit règlement ne prévoit pas une application de la réglementation en matière de déchets.

97. En conséquence, la dérogation concernant les cadavres d'animaux combinée au règlement nº 1774/2002 est également applicable aux farines d'animaux.

2. Sur le règlement nº 1774/2002 en tant qu'autre législation au sens de la dérogation concernant les cadavres d'animaux

98. Il convient ensuite d'examiner si le règlement nº 1774/2002 satisfait aux exigences posées par une autre législation au sens de la dérogation concernant les cadavres d'animaux. Dans le cadre du champ d'application de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre sur les déchets, il ne suffit pas pour appliquer la dérogation que de telles législations portent, du seul point de vue industriel ou commercial par exemple, sur les substances ou objets en cause, mais elles doivent comporter des dispositions précises organisant leur gestion en tant que déchets, au sens de l'article 1^er, sous d), de la directive-cadre sur les déchets [37]. Elles doivent également aboutir à un niveau de protection de l'environnement au moins équivalent à celui résultant des mesures d'application de ladite directive [38]. S'il en était autrement, les objectifs poursuivis par la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, tels qu'ils sont inscrits à l'article 174 CE, en particulier les objectifs de la directive-cadre elle-même, seraient compromis. Ces exigences doivent également valoir lorsque cette exclusion sectorielle prévue à l'article 1^er, paragraphe 2, sous d), du règlement concernant les transferts de déchets est transposée en matière de transfert.

99. Les doutes quant au fait que le règlement nº 1774/2002 ait été conçu en ce sens comme une autre législation pourraient être liés au quatrième considérant de ce texte. Celui-ci souligne la nécessité de clarifier le rapport entre le règlement et la législation dans le domaine de l'environnement. Le règlement

37 — Arrêt du 11 septembre 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Rec. p. I-8725, point 52).

38 — Arrêt AvestaPolarit Chrome, précité à la note 37, point 59. Voir, également, arrêts du 8 septembre 2005, Commission/Espagne (C-416/02, Rec. p. I-7487, point 102) et (C-121/03, Rec. p. I-7569, point 72).

ne porte pas atteinte à la législation existante dans le domaine de l'environnement et la Commission doit soumettre de nouvelles propositions, en particulier pour les déchets biodégradables. Selon son article 1er, paragraphe 1, le règlement ne comporte pas non plus de règles en matière de déchets, mais des règles sanitaires et de police sanitaire.

100. La reconnaissance du règlement nº 1774/2002 en tant qu'autre législation au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive-cadre sur les déchets n'affecterait néanmoins pas la réglementation en matière de déchets, ainsi que le quatrième considérant du règlement nº 1774/2002 entend l'exclure. Elle appréhenderait au contraire une dérogation qui y est expressément prévue et lui permettrait d'avoir un effet utile.

101. Le législateur ne serait pas non plus empêché d'adopter des règles encore plus rigoureuses sur les déchets biodégradables. Si celles-ci ne régissaient pas déjà expressément le rapport avec le règlement nº 1774/2002, elles auraient néanmoins pour conséquence que ce règlement ne pourrait pas les écarter en tant qu'autre législation, parce qu'il n'atteint pas le niveau requis de protection de l'environnement.

102. De surcroît, en ce qui concerne la gestion des cadavres d'animaux en tant que telle et leur élimination définitive en particulier, la Cour a déjà reconnu comme autre législation au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre sur les déchets la réglementation ayant précédé le règlement nº 1774/2002, la directive 90/667. Dans un obiter dictum, elle a étendu cette appréciation à la réglementation ultérieure, le règlement nº 1774/2002, et a souligné qu'il contenait des dispositions encore plus détaillées [39]. On ne saurait en douter surtout pour les formes d'élimination qui y sont prévues, puisque le règlement nº 1774/2002 exige sur ce point une élimination en tant que déchet, c'est-à-dire dans le respect du niveau de protection exigé par la réglementation sur les déchets. En ce qui concerne également la valorisation, on ne trouve aucune disposition juridique en matière de déchets, prévoyant expressément un niveau de protection supérieur pour les farines d'animaux.

103. Mais l'équivalence entre les réglementations relatives à l'élimination et à la valorisation des cadavres d'animaux et celle en matière de déchets n'implique encore rien sur la question de savoir si un niveau de protection suffisant est également atteint pour les transferts de matériels. En conséquence, il convient de comparer le niveau de protection prévu par le règlement nº 1774/2002 à celui qui serait atteint si le règlement concernant les transferts de déchets était appliqué aux transferts de farines d'animaux.

39 — Arrêts Commission/Espagne, précités à la note 38, C-416/02, point 101, et C-121/03, point 71.

a) Sur le niveau de protection prévu par le règlement nº 1774/2002 dans le cadre de transferts de farines d'animaux

104. Le règlement nº 1774/2002 comporte des règles sur les transferts de farines d'animaux. Selon l'article 1er, paragraphe 1, sous a), il s'applique au transport de sous-produits animaux afin d'éviter tout risque que ces produits pourraient entraîner pour la santé animale ou la santé publique et, selon le point b), dans certains cas spécifiques, à l'exportation de sous-produits animaux et des produits qui en sont dérivés, visés aux annexes VII et VIII. L'annexe VII, chapitre II, du règlement nº 1774/2002 porte sur les protéines animales transformées, c'est-à-dire également sur les farines d'animaux.

105. Le transport est réglementé en détail en particulier aux articles 7 et 9 ainsi qu'à l'annexe II du règlement nº 1774/2002. Les transporteurs doivent notamment avoir les documents de transport sur eux, et tout transport doit être documenté. En outre, il existe une série de dispositions techniques.

106. Lors de l'expédition entre États membres, l'article 8 du règlement nº 1774/2002 prévoit que l'État d'origine informe l'État destinataire lors du transfert de matières des catégories 1 et 2 ainsi que de produits obtenus à partir de ces matières et, en tout état de cause, en cas de transfert de protéines animales transformées. Le second État doit autoriser le transfert. On ne trouve aucune règle qui réglementerait dans ce contexte le transit par d'autres États membres. Si le règlement nº 1774/2002 emploie la notion de transit, il faut entendre le transit par la Communauté d'un transport entre États tiers d'après la définition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, point 1.

107. L'exportation vers des États tiers n'est réglementée que pour des produits déterminés. L'article 19 du règlement nº 1774/2002 inclut l'exportation de protéines animales transformées et d'autres produits transformés susceptibles d'être utilisés comme matières premières d'aliments pour animaux. Cependant, il ne comporte pas de règles spéciales relatives au transfert, mais uniquement des exigences tenant à la transformation des matières à exporter. En substance, les dispositions relatives au transport de matières s'appliquent donc aux transferts destinés à l'exportation.

108. L'annexe VII, chapitre II C, du règlement nº 1774/2002 réglemente notamment l'importation de protéines animales transformées, c'est-à-dire également de farines d'animaux, en provenance d'États tiers. Elle doit être autorisée s'il est satisfait à des conditions déterminées.

b) Sur le niveau de protection prévu par le règlement concernant les transferts de déchets lors de transferts de farines d'animaux

109. Le niveau de protection prévu par le règlement concernant les transferts de déchets, lors de transferts de farines d'animaux, dépend du point de savoir s'il faudrait appliquer les règles générales ou le régime de protection moins strict applicable aux transferts de déchets de la liste verte.

110. En effet, d'après l'article 1er, paragraphe 3, sous a), du règlement concernant les transferts de déchets, seules quelques dispositions du règlement s'appliquent aux transferts des déchets de l'annexe II, c'est-à-dire de la liste verte, lorsque ceux-ci sont destinés uniquement à être valorisés [40]. En substance, le transport doit être accompagné d'un document contenant des informations minimales déterminées, le centre de valorisation du lieu de destination doit disposer d'une autorisation et l'entreprise de transport a besoin d'une autorisation si elle transporte des déchets à titre professionnel.

111. À notre connaissance, dans la présente affaire, l'incinération prévue des farines d'animaux devait être qualifiée de valorisation, puisqu'elle visait la production d'énergie et que les farines d'animaux étaient à cet égard censées remplacer d'autres combustibles [41].

112. En conséquence, il convient d'examiner si les farines d'animaux doivent être classées dans la liste verte. Selon le gouvernement français, elles constituent des déchets provenant de l'industrie agroalimentaire d'après la rubrique GM 130. À l'inverse, les autorités autrichiennes ont considéré les farines d'animaux comme des déchets qui n'ont été mis dans aucune des annexes II, III et IV, c'est-à-dire ni dans la liste verte, ni dans la liste orange, ni dans la liste rouge. Pareils déchets ne peuvent être transférés qu'après une

40 — De surcroît, l'article 1er, paragraphe 4, combiné à l'annexe D du règlement (CE) nº 1547/1999 de la Commission, du 12 juillet 1999, déterminant les procédures de contrôle à appliquer, conformément au règlement (CEE) nº 259/93 du Conseil, aux transferts de certains types de déchets vers certains pays non soumis à la décision C(92)39 final de l'OCDE (JO L 185, p. 1), dans la version du règlement (CE) nº 2243/2001 de la Commission, du 16 novembre 2001, modifiant le règlement (CE) nº 1420/1999 du Conseil et le règlement nº 1547/1999 relatif au transfert de certains types de déchets vers le Cameroun, le Paraguay et Singapour (JO L 303, p. 11), prévoit pour la République de Bulgarie qu'aucune procédure de contrôle n'est mise en œuvre pour les transferts de déchets de la liste verte.

41 — Voir arrêts du 27 février 2002, ASA (C-6/00, Rec. p. I-1961, point 69); du 13 février 2003, Commission/Allemagne (C-228/00, Rec. p. I-1439, points 41 et suiv.), et du 13 février 2003, Commission/Luxembourg (C-458/00, Rec. p. I-1553, points 32 et suiv.).
En revanche, si les farines d'animaux avaient été transportées en vue de leur élimination, les dispositions générales auraient, en tout état de cause, dû être appliquées. Dans ce cas, le transfert initial aurait dû être notifié selon les articles 3 et suiv. du règlement sur les transferts de déchets, et le retour, selon l'article 25.

notification et le consentement écrit exprès des autorités compétentes.

113. La thèse des autorités autrichiennes n'emporte pas la conviction puisque, d'après son libellé, la rubrique GM 130 est ouverte, mais que, d'après sa genèse, elle inclut en tout état de cause les farines d'animaux.

114. Le descriptif «déchets provenant de l'industrie agroalimentaire» est suffisamment large pour inclure également les farines d'animaux. La dérogation applicable aux «sous-produits qui respectent les prescriptions et normes imposées au niveau national et international pour l'alimentation humaine ou animale» pourrait certes, en principe, inclure les farines d'animaux et les exclure de la liste verte, mais uniquement si elles constituent des sous-produits et précisément pas des déchets.

115. L'inclusion des farines d'animaux devient plus nette si l'on tient compte de l'origine de la rubrique GM 130. La Commission l'a insérée par sa décision 94/721/CE [42]. Cette rubrique a remplacé notamment une rubrique initiale (GM 010) qui incluait expressément les farines d'animaux, lesquelles étaient certes impropres à l'alimentation humaine, mais utilisées pour l'alimentation des animaux ou pour d'autres besoins [43].

116. La décision 94/721 a transposé les modifications des listes verte, orange et rouge effectuées par le Conseil de l'OCDE. Le Conseil de l'OCDE a introduit la rubrique GM 130 afin de remplacer six rubriques particulières par une rubrique générale concernant les déchets de l'industrie agroalimentaire [44].

117. En conséquence, la rubrique GM 130 ne doit pas être entendue comme une restriction des rubriques qui existaient auparavant, mais comme une clause générale qui inclut les rubriques antérieures, et qui va peut-être même au-delà. Les farines d'animaux doivent donc en principe être classées

42 — Décision de la Commission, du 21 octobre 1994, portant adaptation, conformément à l'article 42 paragraphe 3, des annexes II, III et IV du règlement n° 259/93 (JO L 288, p. 36).

43 — «Farines, poudres et agglomérés sous forme de pellets, séchés, stérilisés et stabilisés, de viande, d'abats, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques, impropres à l'alimentation humaine mais utilisés pour l'alimentation des animaux ou pour d'autres besoins; cretons».

44 — Décision du Conseil C(94)153/final portant amendement à la décision sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation [C(92)39/FINAL] en ce qui concerne la liste verte de déchets (adoptée par le Conseil lors de sa 834e session, les 28 et 29 juillet 1994), http://www.olis.oecd.org/olis/1994doc.nsf/linkto/c(94)153-final, troisième considérant: «remplacer les rubriques GM 010 à GM 060 de la liste verte par une rubrique générale concernant les déchets de l'industrie agroalimentaire».

comme déchets de l'industrie agroalimentaire de la liste verte.

118. Cette conclusion n'est pas non plus remise en cause par la circonstance que les farines d'animaux ne doivent plus être utilisées dans la Communauté pour l'alimentation des animaux d'élevage. L'ancienne rubrique GM 010 nommait certes expressément l'objectif d'alimentation, mais autorisait également d'autres finalités d'utilisation. Dans la présente affaire, c'est sur ce point le gain d'énergie qui entre en particulier en ligne de compte.

119. Selon l'introduction à la liste verte, les déchets doivent néanmoins être soumis aux critères plus stricts de la liste orange ou de la liste rouge s'ils sont contaminés par d'autres matières dans une mesure a) qui accroît les risques associés avec les déchets de manière suffisante à justifier leur inclusion dans la liste orange ou rouge, ou b) qui empêche que ces déchets puissent être valorisés de manière écologiquement rationnelle. Le gouvernement autrichien en déduit qu'une contamination par des matériels à risques spécifiés irait à l'encontre du classement des farines d'animaux dans la liste verte.

120. Une valorisation écologiquement rationnelle — par l'incinération dans une centrale thermique adaptée — serait néanmoins toujours possible. La deuxième branche de l'alternative n'est donc pas pertinente.

121. Une éventuelle contamination par des matériels à risques spécifiés pourrait seulement accroître le risque associé avec les farines d'animaux — au sens de la première branche de l'alternative — de manière suffisante à justifier leur inclusion dans la liste orange ou rouge.

122. Le quatorzième considérant du règlement concernant les transferts de déchets fournit une indication sur la nature de l'augmentation du risque. Le classement de déchets dans la liste verte est fondé sur la considération selon laquelle ils ne devraient normalement pas présenter de risques pour l'environnement s'ils sont valorisés selon les règles de l'art dans le pays de destination.

123. Dans la présente affaire, une contamination par des matériels à risques lors d'une utilisation conforme à sa destination, c'est-à-dire l'incinération, n'entraîne, par rapport à des farines d'animaux non contaminées, aucune augmentation perceptible du risque pour l'environnement. Seule une utilisation détournée, par exemple l'alimentation d'animaux d'élevage, pourrait engendrer des risques pour la santé humaine. Or, selon le

quatorzième considérant du règlement concernant les transferts de déchets, une telle utilisation abusive n'est précisément pas décisive pour le classement dans les listes. En conséquence, une contamination par des matériels à risques spécifiés n'exclut pas de la liste verte les farines d'animaux.

124. S'il fallait appliquer le règlement concernant les transferts de déchets aux transferts de farines d'animaux, les règles concernant les déchets de la liste verte s'appliqueraient donc — indépendamment du point de savoir si elles sont contaminées par des matériels à risques spécifiés. Les transferts ne seraient donc pas soumis à une obligation de notification.

c) Comparaison des deux régimes de protection

125. Si l'on compare les deux régimes de protection, le niveau de protection de l'environnement prévu par le règlement nº 1774/2002 ne reste pas en deçà de celui assuré par les règles concernant les déchets de la liste verte, mais va au contraire même au-delà sur quelques points, par exemple en ce qui concerne les transferts entre États membres qui présupposent une autorisation du pays de destination.

126. En conséquence, il convient, même pour les transferts de farines d'animaux destinées à être valorisées, de reconnaître le règlement nº 1774/2002 comme étant une autre législation au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive-cadre sur les déchets, et de l'article 1^er, paragraphe 2, sous d), du règlement concernant les transferts de déchets.

D — *Conclusion*

127. Quand bien même les farines d'animaux litigieuses dans la procédure au principal constituaient-elles des déchets, le règlement concernant les transferts de déchets ne s'appliquait pas le 6 juin 2003, selon les dispositions combinées de son article 1^er, paragraphe 2, sous d), et de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive-cadre sur les déchets, à leur transfert à des fins de valorisation, puisque cette opération était soumise au règlement nº 1774/2002.

VI — Conclusion

128. Je propose par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle:

«Quand bien même les farines d'animaux litigieuses dans la procédure au principal constituaient-elles des déchets, le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, ne s'appliquait pas le 6 juin 2003, selon les dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 2, sous d), dudit règlement et de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, à leur transfert à des fins de valorisation, puisque cette opération était soumise au règlement (CE) n° 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 3 octobre 2002, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine.»