CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 8 février 2007 [1]

I — Introduction

1. Dans la présente procédure, la Cour est appelée à se prononcer à propos du rapport entre le régime juridique des déchets et celui des eaux usées. Se pose en l'espèce la question de savoir si des eaux usées qui s'échappent d'un système de collecte sont à considérer comme des déchets. Dans ce contexte, il convient en particulier de déterminer si les règles relatives au domaine des déchets comportent des dispositions suffisantes pour régler le problème qui se pose en l'espèce.

1 — Langue originale: l'allemand

II — Le cadre juridique

A — *Droit communautaire*

1. Le régime juridique des déchets

2. Au moment pertinent en l'espèce, le régime juridique des déchets était déterminé principalement par la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets [2] (ci-après la «directive-cadre relative aux déchets»).

2 — JO L 194, p. 39, dans sa version modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32), modifiée, en dernier lieu, par la décision 96/350/CE de la Commission, du 24 mai 1996, adaptant les annexes II A et II B de la directive 75/442 (JO L 135, p. 32).
Voir aussi proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets de la Commission, du 4 janvier 2006, COM(2005) 667 final, http://register.consilium.eu/pdf/fr/06/st05/st05050.fro6.pdf. Dans le cadre de cette procédure de révision, encore en cours, la directive-cadre relative aux déchets serait profondément remaniée.

3. La notion de déchet est régie par l'article 1er, sous a), de ladite directive. Selon cette disposition, on entend par déchet «toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire».

4. L'article 1er, sous d) définit la notion de «gestion» comme «la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que la surveillance des sites de décharge après leur fermeture».

5. L'article 2, paragraphe 1, sous b) prévoit que la directive ne s'applique pas à un certain nombre de déchets expressément mentionnés, lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation. Le point iv) cite dans cette catégorie les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide.

6. L'article 2, paragraphe 2, de la directive-cadre relative aux déchets prévoit que des dispositions spécifiques particulières ou complémentaires, destinées à réglementer la gestion de certaines catégories de déchets, peuvent être fixées par des directives particulières.

7. L'article 4 de ladite directive prévoit les obligations essentielles du régime juridique des déchets:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment:

— sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore,

— sans provoquer d'incommodités par le bruit ou les odeurs,

— sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.

Les États membres prennent, en outre, les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets.»

2. Le régime juridique des eaux usées

8. Le régime juridique des eaux usées résulte de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires [3] (ci-après la «directive relative aux eaux usées»). Aux termes de son article 1er, premier alinéa, cette directive concerne la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels. Conformément au deuxième alinéa, la directive a pour objet de protéger l'environnement contre une détérioration due aux rejets des eaux résiduaires précitées.

9. L'article 3 règle l'établissement de systèmes de collecte. Différents délais sont prévus selon l'importance de la commune et la sensibilité de l'environnement. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, les systèmes de collecte doivent «répondre aux prescriptions de l'annexe I, point A».

10. L'annexe I, point A, dispose:

«Les systèmes de collecte tiennent compte des prescriptions en matière de traitement des eaux usées.

La conception, la construction et l'entretien des systèmes de collecte sont entrepris sur la base des connaissances techniques les plus avancées, sans entraîner des coûts excessifs, notamment en ce qui concerne:

— le volume et les caractéristiques des eaux urbaines résiduaires,

— la prévention des fuites,

— la limitation de la pollution des eaux réceptrices résultant des surcharges dues aux pluies d'orage.»

11. Les articles 4 à 7 de la directive relative aux eaux usées déterminent le traitement auquel les eaux usées peuvent être soumises. L'article 8 prévoit certaines exceptions à ces règles.

12. L'article 10 comporte des prescriptions plus détaillées concernant les stations d'épuration:

«Les États membres veillent à ce que les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires

3 — JO L 135, p. 40, modifiée en dernier lieu par la directive 98/15/CE de la Commission, du 27 février 1998, portant modification de la directive 91/271 en ce qui concerne certaines prescriptions fixées à son annexe I (JO L 67, p. 29).

duaires construites pour satisfaire aux exigences des articles 4, 5, 6 et 7 soient conçues, construites, exploitées et entretenues de manière à avoir un rendement suffisant dans toutes les conditions climatiques normales du lieu où elles sont situées. Il convient de tenir compte des variations saisonnières de la charge lors de la conception de ces installations.»

13. L'article 9 concerne le règlement de problèmes transfrontaliers relatifs à des eaux usées.

14. L'article 11 comporte des prescriptions relatives au rejet d'eaux industrielles usées dans les systèmes de collecte. L'article 13 concerne le rejet sans traitement de certaines eaux industrielles usées. L'article 12 concerne la réutilisation des eaux usées traitées et l'article 14 le traitement des boues d'épuration.

15. L'article 15 régit la surveillance de l'application de la directive relative aux eaux usées, l'article 16 l'information des autorités publiques, l'article 18 la mise en œuvre par la Commission des Communautés européennes et l'article 19 la transposition de la directive.

B — *Droit national*

16. La décision de renvoi ne comporte pas d'indications détaillées relatives au droit national. Nous pouvons en inférer que les dispositions pertinentes aux fins des questions préjudicielles, en particulier la loi de 1991 relative aux eaux industrielles (Water Industry Act 1991) se bornent à mettre en œuvre le droit communautaire.

III — Les faits et les questions préjudicielles

17. Thames Water Utilities Ltd (ci-après «Thames Water Utilities») est responsable de quelque 80 000 km d'un système de collecte dans la région de la Tamise. Le reproche adressé à Thames Water Utilities vise le déversement, à onze reprises, entre le 11 février 2003 et le 22 avril 2003, d'eaux usées s'échappant de ce système de collecte, qui se sont écoulées sur des terrains du comté de Kent.

18. Après que l'Environment Agency (Agence de l'Environnement) eut dénoncé ces rejets, Thames Water Utilities a été citée à comparaître pour répondre, entre autres, de dépôt illégal de déchets. Thames Water

Utilities estime, pour sa part, que des eaux usées s'échappant d'un système de collecte ne constituent pas des déchets.

19. La juridiction de renvoi a dès lors soumis à la Cour les questions suivantes:

«1) Les eaux usées s'échappant d'un réseau de traitement des eaux usées exploité par une entreprise publique de traitement des eaux usées conformément à la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et au Water Industry Act 1991 relèvent-elles des 'déchets' qualifiés tels aux fins de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, dans sa version modifiée par la directive 91/156/CEE?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, les eaux usées susmentionnées:

a) sont-elles exclues du champ d'application de la notion de 'déchets' qualifiés tels aux fins de la directive 75/442 en vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous b), point iv), de la directive 75/442 et plus particulièrement par l'effet de la directive 91/271 et/ou du Water Industry Act 1991, ou

b) relèvent-elles du champ d'application de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 75/442 et sont-elles exclues du champ d'application de la notion de 'déchets' qualifiés tels aux fins de la directive 75/442, plus particulièrement par l'effet de la directive 91/271?»

20. Thames Water Utilities, l'Environment Agency, les gouvernements du Royaume-Uni, belge et néerlandais ainsi que la Commission ont participé à la procédure.

IV — En droit

21. Les questions préjudicielles devraient permettre de déterminer si les eaux usées relèvent du régime juridique général des déchets lorsqu'elles s'échappent d'un réseau de collecte. C'est pourquoi la juridiction de renvoi s'interroge à propos de deux dispositions dérogatoires de la directive-cadre relative aux déchets. L'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), exclut du champ d'application de

la directive les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide, lorsqu'elles sont déjà couvertes par une autre législation (voir, à ce sujet, ci-après, sous B). Conformément à l'article 2, paragraphe 2, des dispositions spécifiques particulières peuvent prévaloir sur l'application des dispositions générales (voir, à ce sujet, ci-après, sous C). L'application de l'une et l'autre de ces dispositions dérogatoires suppose que les eaux usées soient des déchets au sens de l'article 1er, sous a), de la directive-cadre relative aux déchets (voir, à ce sujet, ci-après, sous A) [4].

A — *La définition des déchets*

22. Conformément à l'article 1er, sous a), de la directive-cadre relative aux déchets, il convient d'examiner si les eaux usées relèvent de l'une des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

23. Les eaux usées relèvent à tout le moins de la catégorie de déchets Q 16, qui comprend toute matière, toute substance ou tout produit qui n'est pas couvert par les autres catégories. Il nous paraît évident que, en rejetant les eaux usées dans les systèmes de collecte, le détenteur originel des eaux usées s'en défait et avait également l'intention de s'en défaire. Ce point de vue est partagé par l'Environment Agency, par le gouvernement du Royaume-Uni comme par le gouvernement néerlandais.

24. Il en résulte que, lors du rejet dans le système de collectes, les eaux usées étaient des déchets. Plaide en ce sens, d'ailleurs, l'existence de l'exception correspondante aux dispositions relatives aux déchets, prévue en conséquence. Si les eaux usées n'étaient pas des déchets, elles n'auraient pas besoin de cette exception.

25. Les eaux usées perdent ce caractère de déchets lorsque, grâce au traitement prévu dans la directive-cadre relative aux déchets, elles atteignent une qualité qui permet leur introduction dans les eaux fluviales ou une réutilisation. Le traitement approprié correspond au recyclage, comme la Cour l'a précisé pour les déchets d'emballage [5]. En revanche, les eaux usées non traitées ont les mêmes caractéristiques que les eaux usées rejetées dans les systèmes de collecte et, à ce titre,

4 — Voir, pour l'examen de l'exception au titre de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), arrêts du 16 décembre 2004, Commission/Royaume-Uni (C-62/03, non publié au Recueil, point 11); du 8 septembre 2005, Commission/Espagne (C-416/02, Rec. p. I-7487, points 98 et suiv.), et du 8 septembre 2005, Commission/Espagne (C-121/03, Rec. p. I-7569, points 69 et suiv.), ces derniers portant respectivement sur les exploitations d'élevage des porcs et sur les cadavres d'animaux qu'elles produisent.

5 — Arrêt du 19 juin 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, Rec. p. I-6163, en particulier aux points 63 à 69).

doivent continuer à être considérées comme des déchets, en particulier lorsqu'elles s'échappent du système de collecte.

protection de l'environnement au moins équivalent à celui résultant des mesures d'application de la directive-cadre relative aux déchets. 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, et en particulier les objectifs de la directive-cadre elle-même, seraient compromis [7].

B — *Sur l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets*

26. Toutefois, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets, les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide, sont exclues du champ d'application de ladite directive lorsqu'elles sont déjà couvertes par une autre législation. Il convient, dès lors, d'examiner la question de savoir si la directive relative aux eaux usées prévoit, en ce sens, une autre législation.

28. Thames Water Utilities estime que, s'agissant de la nécessité d'un niveau de protection équivalent, il conviendrait d'opérer une distinction entre autres dispositions de droit communautaire et autres législations internes. En effet, les dispositions pertinentes du droit communautaire seraient toujours équivalentes, attendu que le législateur les a adoptées en ayant conscience des exigences prescrites. Comme toutefois l'Environment Agency le relève, dans son arrêt relatif aux exploitations d'élevage de porcs, la Cour a énoncé clairement que la nécessité d'un niveau équivalent de protection vaut aussi pour d'autres dispositions du droit communautaire [8]. Cette équivalence est à vérifier dans chaque cas précis [9].

27. S'agissant du champ d'application de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre relative aux déchets, il y a toutefois lieu de préciser que, pour que cette exception s'applique, une autre législation ne doit pas simplement porter sur les substances ou objets en cause, par exemple, d'un point de vue industriel, mais doit comporter des dispositions précises organisant leur gestion en tant que déchets, au sens de l'article 1^er, sous d), de ladite directive [6]. Elle doit également aboutir à un niveau de

29. Conformément à son article 1^er, deuxième alinéa, la directive relative aux eaux

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

7 — Arrêt AvestaPolarit Chrome (précité à la note 6, point 59). Voir aussi arrêts Commission/Espagne (C-416/02 et C-121/03, précités à la note 4, point 102) ainsi que les conclusions que nous avons présentées le 7 septembre 2006 dans l'affaire KVZ retec (C-176/05, pendante devant la Cour), point 98.

8 — Arrêts Commission/Espagne (C-416/02, point 99, et C-121/03, point 69, précités à la note 4).

9 — Voir arrêts Commission/Espagne (C-416/02, point 101, et C-121/03, point 71, précités à la note 4).

usées a pour objet de protéger l'environnement contre une détérioration due aux rejets des eaux résiduaires. Conformément à son article 1er, premier alinéa, elle concerne la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels. Comme toutes les parties intervenantes l'exposent également, ses dispositions constituent indubitablement une autre législation au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre relative aux déchets, qui exclut l'application du régime juridique des déchets [10]. Thames Water Utilities en conclut que l'exception relative aux eaux usées vise les eaux usées qui s'échappent d'un système de collecte.

30. Jusqu'à présent, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la question de l'étendue de l'exception de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre relative aux déchets au regard d'autres législations. Le point de vue défendu par Thames Water Utilities comme, semble-t-il également, par le gouvernement belge aboutirait à ce que l'existence d'autres législations qui règlent suffisamment certaines questions exclue également l'application du régime juridique des déchets pour toutes les autres questions.

31. Or, ce point de vue est difficilement compatible avec le libellé de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre relative aux déchets. Selon sa version allemande, la directive ne s'applique pas aux déchets cités dans cette disposition «soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten» («lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation» selon la version française de la disposition). Il en résulte a contrario que le régime juridique des déchets s'applique aussi longtemps que d'autres législations ne s'appliquent pas.

32. D'autres versions linguistiques expriment la même idée sous une forme parfois un peu différente, en particulier par une conjonction faisant plus ouvertement la liaison avec le verbe couvrir [11]. Une «couverture» de certaines substances comparable au régime juridique des déchets n'est possible que dans la mesure où des dispositions correspondantes s'appliquent.

33. En outre, la position de Thames Water Utilities serait incompatible avec la jurisprudence de la Cour qui prévoit que les autres législations doivent comporter des dispositions précises organisant leur gestion en tant que déchets, au sens de l'article 1er, sous d), de ladite directive [12] et qu'elles doivent aboutir à un niveau de protection de

10 — Voir déjà les conclusions présentées par l'avocat général Jacobs le 10 avril 2003 dans l'affaire AvestaPolaritChrome (précitée à la note 6), point 68.

11 — En anglais: «where they are already covered by other legislation»; en français: «lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation», et en espagnol: «cuando ya estén cubiertos por oltra legislación».

12 — Arrêt AvestaPolarit Chrome (précité à la note 6, point 52).

l'environnement au moins équivalent [13]. La Cour a étayé ces exigences relatives à la qualité des autres législations en se fondant en particulier sur les objectifs visés par la directive-cadre relative aux déchets comme par le droit communautaire relatif à la protection de l'environnement.

34. Dès lors qu'il n'y a pas de dispositions en matière de gestion ou que les dispositions qui existent n'assurent pas un niveau de protection suffisant, c'est le régime juridique général des déchets qui s'applique. Partant, pour que s'applique l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets, l'Environment Agency exige à bon droit que, dans le cas d'eaux usées qui s'échappent d'un système de collecte, soit garanti un niveau de protection comparable à celui garanti par le régime juridique des déchets [14].

35. Comme nous l'avons précédemment exposé, la directive relative aux eaux usées régit la collecte, le traitement et le rejet des eaux usées. En principe, l'exception relative aux eaux usées s'applique dès lors, lorsque des eaux usées sont collectées, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans les systèmes de collecte, pendant le traitement dans les installations d'épuration et lors de leur rejet dans le système de collecte.

36. Le rejet d'eaux usées dans le système de collecte est comparable à leur sortie du système de collecte, dans la mesure où les eaux usées quittent le domaine d'application de la directive relative aux eaux usées. Toutefois, cette directive prévoit les mesures nécessaires visant la protection de l'environnement [15]. Ainsi, l'exception de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets couvre le rejet dans un système de collecte en tant que tel. En outre, attendu que, avant leur rejet dans un système de collecte, le traitement prescrit a fait perdre aux eaux usées leur caractère de déchets [16], contrairement à ce que craint Thames Water Utilities, même après leur rejet dans le système de collecte, une application du régime juridique des déchets est exclue.

13 — Ibidem, point 59. Voir aussi arrêts Commission/Espagne (précités à la note 4, C-416/02, point 102, et C-121/03, point 72) et les conclusions que nous avons présentées le 7 septembre 2006 dans l'affaire KVZ retec, précitée, point 98.

14 — Voir, en ce sens, arrêts Commission/Espagne (précités à la note 4, C-416/02, point 101, et C-121/03, point 71), dans lesquels la Cour compare les dispositions de 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 (JO L 363, p. 51), au régime juridique des déchets, ainsi que les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire KVZ retec (précitée à la note 7, points 103 et suiv.), dans lesquelles nous comparons les prescriptions du 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 (JO L 273, p. 1), lors de transferts de farines d'animaux aux prescriptions du règlement relatif au transport de déchets.

15 — Voir articles 4, premier alinéa, et 5, paragraphe 2; 6, paragraphe 2; 7, 9 et 12, paragraphes 2 et 3, ainsi qu'article 15, paragraphes 1 et 2.

16 — Voir ci-dessus, point 25.

37. Or, il n'est pas question, en l'occurrence, d'un rejet dans un système de collecte tel qu'il est prévu dans la directive relative aux eaux usées. En réalité, les eaux usées se sont échappées *avant* qu'elles n'aient pu être traitées conformément à la directive relative aux eaux usées.

38. Comme le souligne en particulier le gouvernement belge, la directive relative aux eaux usées vise aussi ce cas de figure. Selon les dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 2, et de l'annexe I, point A, la conception, la construction et l'entretien des systèmes de collecte sont entrepris sur la base des connaissances techniques les plus avancées, sans entraîner des coûts excessifs. Sont mentionnées expressément dans ce contexte la prévention des fuites et la limitation de la pollution des eaux réceptrices résultant des surcharges dues aux pluies d'orage. Mentionnons encore que la Commission relève que, selon l'article 10, les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires doivent être construites, exploitées et entretenues de manière à avoir un rendement suffisant dans *toutes* les conditions climatiques normales du lieu où elles sont situées. Il convient de tenir compte des variations saisonnières de la charge lors de la conception de ces installations.

39. Dès lors, la directive relative aux eaux usées régit la *sortie* des eaux usées des systèmes de collecte et admet même que la prévention de ces sorties, entreprise sur la base des connaissances techniques les plus avancées, soit susceptible d'entraîner des coûts élevés. En outre, c'est selon ces mêmes principes qu'il convient de réparer d'éventuelles fuites, car cette réparation fait partie intégrante de l'entretien prescrit du système de collecte.

40. Contrairement au point de vue défendu par l'Environment Agency, la directive relative aux eaux usées n'enfreint donc pas le niveau de protection de la directive-cadre relative aux déchets, dont l'article 4 comporte une interdiction de l'abandon, du rejet et de l'élimination incontrôlés des déchets. Il serait certes possible de considérer la sortie d'eaux usées comme un rejet incontrôlé. Il ne semble pas cependant que cette interdiction puisse valoir pour absolument tous les cas de rejet. Il convient bien plutôt que, conformément au principe de proportionnalité, sa portée soit restreinte de manière à ne plus pouvoir reprocher au détenteur des déchets un rejet incontrôlé pour autant qu'il ait agi avec la diligence prescrite.

41. La directive relative aux eaux usées précise justement les modalités de cette diligence. En effet, elle prévoit les mesures à prendre pour empêcher une sortie incontrôlée d'eaux usées. Il convient de recourir aux connaissances techniques les plus avancées et de mettre en balance le coût de la sécurité des systèmes de collecte et l'éventualité de dommages en cas de débordement.

42. Par ailleurs, le régime juridique des déchets ne comporte pas de dispositions qui aillent plus loin dans le sens de la protection de l'environnement, qui concerneraient les accidents se produisant lors du transport de déchets dont le niveau de réglementation pourrait faire défaut dans la directive relative aux eaux usées. En particulier, il n'existe pas de règle déterminant les normes de sécurité et le caractère proportionnel de mesures de sécurité qu'il convient d'appliquer. S'agissant du transport des déchets, les articles 12 et 13 de la directive-cadre relative aux déchets n'imposent qu'un enregistrement et le contrôle régulier. En outre, l'article 13 du règlement (CEE) nº 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 [17], prévoit que les États membres établissent un système approprié de surveillance et de contrôle des transferts de déchets dans leur ressort. La directive relative aux eaux usées atteint ce niveau de protection, attendu que l'exploitant de l'infrastructure locale prévue, c'est-à-dire du système de collecte et des stations d'épuration, est connu comme l'est également la nature des déchets transportés dans le système de collecte.

43. Dès lors, conformément aux dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets et de la directive relative aux eaux usées, la directive-cadre relative aux déchets ne s'applique pas à la sortie d'eaux usées du système de collecte. La mise en œuvre des prescriptions s'appliquant à un système de collecte doit s'opérer dans le cadre de la directive relative aux eaux usées.

44. L'Environnement Agency — et, en fin de compte, également le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission — considèrent en revanche que la directive relative aux eaux usées ne contient pas de réglementations suffisantes s'appliquant aux eaux usées non traitées *après* qu'elles ont quitté le système de collecte.

45. Ce n'est que lorsque les eaux usées s'écoulent à nouveau dans le système de collecte que l'exception relative aux eaux usées s'applique. Il en va différemment, en revanche, lorsque les eaux usées restent en dehors du système de collecte et, en particulier, lorsqu'elles polluent des terrains. Il peut arriver par exemple que, de ce fait, les éléments liquides s'infiltrent dans le sol, tandis que les éléments solides restent à la surface. Si une infiltration n'est pas possible, les eaux usées restent à la surface, sans que des mesures ultérieures soient prises, jusqu'à ce que les éléments liquides se soient évaporés.

46. Différentes règles figurant dans la directive-cadre relative aux déchets pourraient

17 — JO L 30, p. 1, dans la version modifiée par le règlement (CE) nº 2557/2001 de la Commission, du 28 décembre 2001, portant modification de l'annexe V du règlement nº 259/93 (JO L 349, p. 1).

s'appliquer à une telle situation. Selon l'article 4, il convient non seulement d'interdire le rejet incontrôlé tel qu'il est précisé dans la directive relative aux eaux usées, mais aussi leur dépôt incontrôlé. Une telle situation pourrait se concevoir lorsque le responsable laisse les eaux déversées sur les surfaces polluées. En outre, l'article 4 prévoit des prescriptions relatives à la valorisation et à l'élimination des déchets: c'est ainsi qu'il ne faut pas mettre en danger la santé de l'homme ni utiliser des procédés ou des méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment éviter de créer un risque pour l'eau, l'air ou le sol, ou pour la faune et la flore, de provoquer des incommodités par le bruit ou les odeurs, ou encore de porter atteinte aux paysages et aux sites. Il convient encore de mentionner l'obligation de remise à une entreprise de ramassage conformément à l'article 8, ainsi que les dispositions relatives à la responsabilité des coûts conformément au principe du pollueur-payeur prévu à l'article 15 [18].

47. En conséquence, en vertu de la directive-cadre relative aux déchets, il serait éventuellement obligatoire de pomper les eaux usées retenues, de débarrasser les éléments solides restés à la surface ou, contrairement à la position défendue par le gouvernement belge, de traiter les terres concernées [19].

48. La directive relative aux eaux usées ne comporte pas encore, même sous une forme embryonnaire, de règles de cet ordre. Contrairement au point de vue défendu par le gouvernement néerlandais, il n'est pas possible d'inférer de cette directive des obligations allant jusqu'à l'élimination des conséquences découlant des actes visés. C'est erronément que Thames Water Utilities, ainsi que les gouvernements belge et néerlandais soutiennent que la directive relative aux eaux usées comporterait une réglementation générale exhaustive des mesures à adopter vis-à-vis des eaux usées qui exclurait l'application de la directive-cadre relative aux déchets, même en cas de sortie du système de collecte.

49. Il en résulte que, nonobstant la directive relative aux eaux usées, le régime juridique

18 — Voir, sur ce point, arrêt du 7 septembre 2004, Van de Walle e. a. (C-1/03, Rec. p. I-7613, points 56 et suiv.).

19 — Voir arrêt Van de Walle e.a. (précité à la note 18, point 52). Il convient en l'occurrence de relever que, dans le cadre de la révision de la directive-cadre relative aux déchets, il a été débattu de la question de savoir si son extension aux terres polluées par des déchets est à exclure. Voir, sur ce point, article 2, paragraphe 1, sous f), de la proposition de la Commission mentionnée à la note 4 ainsi qu'article 2, paragraphe 2, sous b), de la proposition de compromis de la présidence finlandaise, du 31 octobre 2006, document du Conseil n° 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14750.en06.pdf. Toutefois, toute disposition de cet ordre pourrait affaiblir sensiblement l'efficacité pratique du régime juridique des déchets en droit communautaire sous l'angle de la prévention des infractions, attendu que la décharge illégale de déchets implique fréquemment que ceux-ci se mêlent aux terres sur lesquelles ils sont déversés. Il en est ainsi en particulier en cas de pollution par des liquides, mais cela peut se produire également en cas d'abandon de matières solides sur des dépôts d'immondices illégaux.

des déchets s'applique aux eaux usées non traitées qui ont quitté le système de collecte.

50. Ce résultat n'est pas non plus remis en cause par l'argument soulevé par le gouvernement belge, fût-ce en termes contradictoires: si la directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture [20], exclut, selon son troisième considérant, les boues d'épuration du champ d'application du régime juridique des déchets, tel n'est pas le cas toutefois des eaux usées sorties d'un système de collecte. En effet, il est douteux que, à l'heure actuelle, ce considérant reflète adéquatement l'état du droit. Comme l'Environment Agency l'a relevé à l'audience en se référant à la proposition plus explicite de la Commission relative à cette directive [21], ce considérant se fonde encore sur la version initiale de la directive-cadre relative aux déchets. Dans la version en vigueur à l'époque, la directive-cadre relative aux déchets excluait de son champ d'application les eaux usées et tous les autres déchets qui relevaient d'une autre législation, sans autre condition [22]. En revanche, dans l'état actuel du droit, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure la directive 86/278 comporte une autre législation au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre relative aux déchets. Même si cet examen aboutissait à la conclusion selon laquelle, dans une situation comparable, les boues d'épuration ne relèveraient pas du régime juridique des déchets, il n'en résulterait aucune contradiction par rapport au résultat auquel nous aboutissons à l'heure actuelle. La différence se fonderait bien plutôt sur l'existence d'autres dispositions appropriées pour les boues d'épuration.

51. Le gouvernement belge opère par ailleurs une comparaison avec l'un des arrêts relatifs aux exploitations d'élevage de porcs, dans lequel la Cour a refusé de conclure d'un manquement éventuel aux obligations découlant de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles [23], que l'épandage de lisier serait à assimiler à un dépôt incontrôlé de déchets [24]. Toutefois, cette comparaison ne remet pas non plus en cause le résultat évoqué ci-dessus.

52. Tout d'abord, nous n'estimons pas que l'arrêt invoqué soit convaincant sur ce point. Un manquement aux obligations découlant de la directive 91/676 lors de l'épandage du lisier est un indice supplémentaire démontrant que le détenteur entend se débarrasser du lisier. En effet, cette directive vise à ce qu'il n'y ait pas plus d'épandage de lisier que

20 — JO L 181, p. 6.

21 — Proposition de directive du Conseil relative à l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO 1982, C 264, p. 3).

22 — Voir article 2, paragraphe 2: «Sont exclus du champ d'application de la présente directive: [...] d) les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide; [...] f) les déchets soumis à des réglementations communautaires spécifiques».

23 — JO L 375, p. 1.

24 — Arrêt Commission/Espagne (C-416/02, précité à la note 4, point 96).

ce qui est nécessaire aux besoins de fertilisation des plantes. Procéder à plus d'épandage de lisier que cela n'est nécessaire ne constitue dès lors pas seulement une détérioration de l'environnement, car un tel épandage ne vise pas à fertiliser le sol, mais bien plutôt à se défaire du lisier [25].

53. Toutefois, il est nettement plus important de relever que la situation examinée dans cette dernière affaire, relative à une exploitation d'élevage de porcs, se distingue notablement de la situation qui se présente en l'espèce. Il ne s'impose pas de considérer le lisier purement et simplement comme un déchet: en effet, son détenteur ne désire pas dans tous les cas s'en défaire, mais l'utilise éventuellement en tant que fertilisant dans l'économie de son exploitation [26]. En revanche, il est manifeste que, quand le détenteur originel a rejeté les eaux usées dans le système de collecte, il s'en est défait. Et justement, dans un tel contexte, contrairement au cas de l'exploitation d'élevage de porcs, un éventuel manquement aux obligations qui découlent de la directive relative aux eaux usées ne constituerait nullement un indice possible d'un caractère de déchets.

54. Bien qu'il soit désormais constant que, en dépit de la directive relative aux eaux usées, les eaux usées qui se sont échappées des canalisations relèvent du régime juridique des déchets, il est possible que, en droit interne, d'autres dispositions dont la portée va au-delà de celle de la directive relative aux eaux usées, visant les eaux usées qui ont quitté les systèmes de collecte sans y retourner, garantissent un niveau suffisant de protection de l'environnement. De telles dispositions excluraient, elles aussi, l'application du régime juridique des déchets conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive-cadre relative aux déchets [27].

55. Faute d'indications suffisantes émanant de la juridiction de renvoi à propos du contenu des dispositions pertinentes en l'espèce, la Cour ne peut pas aider cette juridiction sur ce point. Les observations des parties intervenantes, et en particulier celles du gouvernement du Royaume-Uni, font toutefois apparaître comme improbable l'existence de dispositions de ce type dans la loi de 1991 relative aux eaux industrielles, mentionnée dans la question préjudicielle. Cette loi semble plutôt se borner, pour l'essentiel, à transposer la directive relative aux eaux usées. S'agissant des dispositions de la loi de 1990 relative à la protection de l'environnement (Environmental Protection Act 1990) comportant des mesures contre certaines atteintes portées à l'environnement, il semble douteux que celles-ci constituent des dispositions précises organisant la gestion des eaux usées en tant que déchets au sens de l'article 1er, sous d), de la

25 — Voir aussi les conclusions très convaincantes présentées le 12 mai 2005 par l'avocat général Stix-Hackl dans l'affaire Commission/Espagne (C-416/02, points 38 et suiv.).

26 — Arrêts Commission/Espagne (précités à la note 4, C-416/02, point 94, et C-121/03, point 65) et, encore plus clairement, conclusions de l'avocat général Stix-Hackl dans l'affaire C-416/02 (points 35 et suiv.).

27 — Voir arrêt AvestaPolarit Chrome (précité à la note 6, points 49 et suiv.).

directive-cadre relative aux déchets [28]. Or, l'existence de ce type de dispositions serait nécessaire pour entraîner l'application de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets.

C — Sur l'existence de dispositions spécifiques particulières au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive-cadre relative aux déchets

56. Pour répondre de manière exhaustive aux questions préjudicielles, il convient enfin de répondre à la question de savoir si la directive relative aux eaux usées est constitutive de dispositions spécifiques particulières au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive-cadre relative aux déchets, qui exclut l'application du régime juridique général des déchets aux eaux usées qui sont sorties d'un système de collecte.

57. Comme le soutiennent l'Environment Agency, le gouvernement néerlandais et la Commission, dans l'arrêt AvestaPolarit Chrome, la Cour a clairement établi que des dispositions spécifiques particulières au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive-cadre relative aux déchets peuvent prévaloir sur l'application des dispositions générales relatives au régime des déchets sans que les matières concernées soient pour le surplus soustraites au régime juridique général des déchets [29]. Le gouvernement du Royaume-Uni cite à ce point de vue l'arrêt Mayer Parry Recycling [30], qui portait sur des dispositions spécifiques relatives à la valorisation par recyclage de déchets d'emballage.

58. Or, comme le soutiennent l'Environment Agency et le gouvernement du Royaume-Uni, la directive relative aux eaux usées ne comporte précisément pas de dispositions spécifiques correspondantes portant sur les eaux usées qui se sont échappées d'un système de collecte sans y retourner [31]. Si elle en comportait, l'exception relative aux eaux usées viserait aussi les eaux usées s'étant échappées d'un système de collecte et une application de l'article 2, paragraphe 2, de la directive-cadre relative aux déchets ne serait plus possible.

59. La question de savoir si la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux [32], comporte des dispositions spécifiques est dénuée de pertinence en l'espèce, attendu que le délai de transposition court jusqu'au 30 avril 2007 et que cette

28 — Voir ci-dessus, point 27.

29 — Arrêt précité à la note 6, point 48.

30 — Précité à la note 5.

31 — Voir ci-dessus, point 48.

32 — JO L 143, p. 56.

directive ne s'applique pas aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus avant cette date. Une application aux cas litigieux de déversement d'eaux usées est dès lors exclue. Cette directive n'a d'ailleurs pas été citée par les parties.

60. À l'avenir, toutefois, pourrait se poser la question de la manière dont le régime juridique des déchets peut faire face au problème des dommages affectant les eaux ou les sols, tels qu'ils sont définis à l'article 2, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2004/35. Ces dommages entraînent des obligations de réparation conformément aux articles 6 et suivants qui pourraient revêtir une nature particulière par rapport à l'obligation de valorisation ou d'élimination des déchets.

61. Pour être exhaustif, il convient enfin de relever que la directive 2004/35 ne comporte pas une autre législation pour les eaux usées s'étant échappées du système de collecte, au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive-cadre relative aux déchets, attendu que cette directive ne règle pas spécialement le régime des eaux usées.

V — Conclusion

62. Nous proposons dès lors de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

«1) Les eaux usées non traitées qui s'échappent d'un système de collecte sont des déchets au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets.

2) Les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, sous b), iv), de la directive 75/442 et de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991,

relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, excluent du champ d'application de la directive 75/442 les eaux usées, au moment où celles-ci s'échappent d'un système de collecte pour se déverser sur des terrains, mais n'excluent pas du champ d'application de cette dernière directive les eaux usées non traitées, après que celles-ci se sont échappées d'un système de collecte.

3) La directive 91/271 ne comporte pas, pour les eaux usées s'échappant d'un système de collecte, de dispositions spécifiques particulières au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 75/442.»