

N° 416103

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE ECO TLC

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Laure Durand-Viel  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Louis Dutheillet de Lamoignon  
Rapporteur public

Séance du 21 juin 2019  
Lecture du 12 juillet 2019

Inscrit au registre de la Cour de justice sous le n° <u>1122900</u>	Sur le rapport de la 6 <sup>ème</sup> chambre de la Section du contentieux
Luxembourg, le <u>23.07.2019</u>	Le Greffier, par ordre
Fax/E-mail: <u>[Signature]</u>	Daniel Dittert Chef d'unité
Déposé le: <u>22/7/19</u>	

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois mémoires en réplique, enregistrés le 29 novembre 2017, les 12 janvier, 7 mai et 22 juin 2018 et le 4 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Eco TLC demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 19 septembre 2017 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'économie et des finances portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté qu'elle attaque :

- a été adopté au terme d'une procédure irrégulière en ce que six membres de la formation spécifique « textiles » de la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs ont participé au vote de l'avis rendu par cette formation sur le projet d'arrêté, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 133-12 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'ils disposaient d'un intérêt personnel à émettre un avis favorable sur le projet qui leur était soumis ;

- institue une mesure constitutive d'une nouvelle aide d'Etat illégale en ce qu'elle n'a pas été préalablement notifiée à la Commission européenne, en méconnaissance de l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

<b>CURIA GREFFE</b> LUXEMBOURG
Date <b>22.07.2019</b>

- doit être annulé par voie de conséquence de l'illégalité de l'annexe III du cahier des charges annexé à l'arrêté du 3 avril 2014 dont il fait application, en ce que les modalités de calcul de soutien à la pérennisation prévues par cette annexe méconnaissent les dispositions de l'article R. 543-218 du code de l'environnement ;

- méconnaît les dispositions de l'article R. 543-218 du code de l'environnement en ce qu'il revalorise le montant unitaire du soutien à la pérennisation au titre de la valorisation matière en se référant au coût net moyen du tri, et non au seul coût de recyclage et de traitement de la fraction de déchets non réemployés ;

- est entaché d'erreur de droit en ce qu'il supprime toute incitation à l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi, en méconnaissance des dispositions des articles L. 541-10-3 et R. 543-218 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> juin 2018, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que la requête est irrecevable, faute pour la société Eco TLC de disposer d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de l'arrêté attaqué, et que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 2 mars et 25 juin 2018, la Fédération des entreprises du recyclage demande au Conseil d'Etat de rejeter la requête et de mettre à la charge de la société Eco TLC le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que son intervention est recevable, que la requête est irrecevable, faute pour la société Eco TLC de disposer d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de l'arrêté attaqué, et que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au ministre de l'économie et des finances, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Laure Durand-Viel, auditeur,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la société Eco TLC ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article 69 de la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a inséré dans le code de l'environnement un article L. 541-10-3 relatif au principe de responsabilité élargie des producteurs qui « *mettent sur le marché national à titre professionnel des produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux ménages* » leur imposant de contribuer ou de pourvoir au recyclage et au traitement des déchets issus de ces produits, soit en contribuant financièrement à un organisme, agréé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et de l'industrie, qui passe convention avec les opérateurs de tri et les collectivités territoriales ou leurs groupements en charge de la gestion des déchets et leur verse un soutien financier pour les opérations de recyclage et de traitement des déchets en cause, soit en mettant en place, dans le respect d'un cahier des charges, un système individuel de recyclage et de traitement de ces déchets approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et de l'industrie. Le dernier alinéa de cet article précise que : « *Les modalités d'application du présent article, notamment le mode de calcul de la contribution, les conditions dans lesquelles est favorisée l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi ainsi que les sanctions en cas de non-respect de l'obligation visée au premier alinéa sont fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Le deuxième alinéa de l'article R. 543-214 du même code dispose que : « *Chaque organisme justifie, à l'appui de sa demande d'agrément, de ses capacités techniques et financières à mener à bonne fin les opérations requises pour favoriser, par le biais des conventions qu'il signe et de la redistribution des contributions financières qu'il collecte, le réemploi, le recyclage, la valorisation matière et le traitement des déchets mentionnés à l'article L. 541-10-3 et indique les conditions dans lesquelles il prévoit de satisfaire aux clauses du cahier des charges dont cet agrément sera assorti* ». Le premier alinéa de l'article R. 543-215 du même code dispose que : « *Les organismes agréés déterminent le montant global de la contribution financière qu'ils perçoivent auprès des personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 541-10-3 de manière à couvrir, chaque année, les dépenses résultant de l'application du cahier des charges mentionné à l'article R. 543-214* ». L'article R. 543-218 du même code prévoit que le cahier des charges mentionné à l'article R. 543-214 de ce code précise, notamment, les objectifs fixés en termes de quantités de déchets triées, réemployées, recyclées ou valorisées, ainsi que les objectifs d'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi au sens de l'article L. 541-10-3 du même code et la minoration de la contribution versée à l'opérateur de tri en cas de non-respect par ce dernier d'un objectif minimum d'insertion de ces personnes.

2. L'arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures conditionne le versement du soutien à un taux minimal de valorisation matière et de recyclage. Il comporte une annexe intitulée « Barème des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri conventionnés en année N+1, au titre de l'année N » qui détermine le mode de calcul des différents types de soutiens financiers susceptibles d'être versés aux opérateurs de tri conventionnés, à savoir le soutien à la pérennisation, le soutien au « tri matière » et le soutien au développement. Cette annexe prévoit notamment que le montant du soutien à la pérennisation est égal à la somme des aides à la pérennisation au titre de la valorisation matière, de la valorisation énergétique et de l'élimination, et que l'aide à la pérennisation au titre de la valorisation matière est calculée en affectant aux

« tonnages triés ayant fait l'objet d'une valorisation matière (réutilisation + recyclage + autres modes de valorisation matière) » un coefficient fixé à 65 euros par tonne. L'arrêté du 3 avril 2014 accorde en outre à la société Eco TLC un agrément pour percevoir les contributions au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures et pour les reverser, sous forme de soutiens financiers, aux opérateurs de tri et aux collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des déchets, dans le respect du cahier des charges annexé à cet arrêté. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 19 septembre 2017 modifiant l'arrêté du 3 avril 2014 précité, dont la société Eco TLC demande l'annulation pour excès de pouvoir, prévoit que le coefficient de 65 euros par tonne fixé par l'arrêté du 3 avril 2014 est porté à 82,5 euros par tonne pour les soutiens versés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire :

3. L'arrêté du 19 septembre 2017 prévoit la revalorisation du soutien versé par l'éco-organisme établi dans le secteur des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, aux opérateurs conventionnés en charge du traitement des déchets issus de ces produits. Compte tenu de l'incidence de cette revalorisation sur cette société, unique opérateur agréé dans ce secteur, Eco TLC justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour former un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté.

Sur la recevabilité de l'intervention :

4. La Fédération des entreprises du recyclage justifie d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté attaqué. Ainsi, son intervention est recevable.

Sur les moyens de la requête :

En ce qui concerne la régularité de la procédure de consultation :

5. Le XI de l'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit que : « *Les parties prenantes associées à la mise en œuvre des obligations définies au II participent à la gouvernance du dispositif au sein d'une instance définie par décret* ». L'article D. 541-6-1 du même code prévoit que la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, placée auprès du ministre chargé de l'environnement, constitue cette instance et que cette commission comprend une formation transversale à l'ensemble des filières ainsi que des formations spécifiques à chaque filière, qui sont « *des lieux de dialogue, d'échange, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences entre les parties prenantes sur les sujets spécifiques à chaque filière* ». L'annexe du décret du 30 décembre 2015 relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs fixe le nombre de représentants au sein de la formation de la filière des textiles, linges et chaussures, respectivement, au titre de l'Etat, des producteurs, des élus locaux, des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire, et des associations agréées de protection de l'environnement ainsi que des associations nationales de consommateurs et d'usagers. Il résulte de ces dispositions que cette formation, dont la composition a été arrêtée par le pouvoir réglementaire conformément à la mission assignée par le législateur, a pour objet même de permettre aux différents acteurs du secteur concerné d'exprimer leur avis sur les questions ou les projets de réglementation qui leur sont soumis.

Compte tenu de l'objet de la consultation en cause, qui portait sur un projet modifiant une réglementation en vigueur, la seule circonstance que certains des membres de la formation aient eu, du fait de leur qualité, un intérêt à émettre un avis dans un sens déterminé n'était pas de nature à conduire à ce qu'ils ne participent pas à la délibération de cette commission. Le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'illégalité du seul fait qu'ont pris part au vote sur le projet d'arrêté litigieux, lors de la séance du 11 juillet 2017, six représentants des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets au sein de cette filière ne peut, par suite, qu'être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance du code de l'environnement :

6. En premier lieu, le quatrième alinéa de l'article R. 543-218 du code de l'environnement prévoit que le cahier des charges auquel est soumis l'organisme agréé précise « *les conditions dans lesquelles le titulaire de l'agrément (...) passera une convention avec chaque opérateur de tri en vue de contribuer à la prise en charge des coûts de recyclage et de traitement de la fraction de déchets non réemployés issue du tri des déchets mentionnés au premier alinéa de l'article L. 541-10-3* ». L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement distingue le réemploi, qu'il définit comme « *toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus* », de la réutilisation, qu'il définit comme « *toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau* ». Il résulte de ces dispositions que, contrairement à ce que soutient la société requérante, les dispositions précitées de l'article R. 543-218 du code de l'environnement permettent de calculer la contribution mise à la charge de l'organisme agréé en prenant en compte l'ensemble des coûts résultant des différentes des formes de traitement des déchets non réemployés. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait illégal en tant qu'il procède à la revalorisation d'un soutien calculé sur la base d'une formule prenant en compte les coûts liés à la réutilisation des déchets en cause doit être écarté. Dès lors, le moyen tiré de ce que cet arrêté méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 543-218 du code de l'environnement, ainsi que, en tout état de cause, le moyen tiré de l'illégalité de cet arrêté par voie de conséquence de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 543-218 du code de l'environnement par l'annexe III du cahier des charges annexé à l'arrêté du 3 avril 2014, dont il est soutenu que l'arrêté attaqué ferait application, doivent être écartés.

7. En second lieu, les dispositions précitées de l'article L. 543-10-3 du code de l'environnement renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer ses modalités d'application, et notamment, des conditions dans lesquelles est favorisée l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi. Le quatrième alinéa de l'article R. 543-218 du même code précise que le cahier des charges auquel est soumis l'organisme agréé « *prévoit la minoration de la contribution versée à l'opérateur de tri en cas de non-respect par ce dernier d'un objectif minimum d'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi* ». Le cahier des charges annexé à l'arrêté du 3 avril 2014 précise que le soutien spécifique au développement, versé en complément du soutien à la pérennisation, est modulé en fonction du respect d'un critère imposant qu'une proportion minimale de 15 % des heures de travail nécessaires au tri du tonnage supplémentaire de déchets triés au cours de l'année soit réalisée par des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi. Mais ces dispositions ne sont pas modifiées par l'arrêté attaqué. Dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les dispositions des articles L. 543-10-3 et R. 543-218 du code de l'environnement ne peut être utilement soulevé à l'appui du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté du 19 septembre 2017.

En ce qui concerne la qualification d'aide d'Etat :

8. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Aux termes du paragraphe 3 de l'article 108 du même traité : « *La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale* ».

9. Il résulte des dispositions des articles L. 541-10-3 et R. 543-218 du code de l'environnement rappelées au point 1 que les producteurs qui mettent sur le marché français des textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures doivent soit pourvoir eux-mêmes au traitement des déchets issus de ces produits, soit en transférer la responsabilité à un organisme agréé, chargé de percevoir leurs contributions et de pourvoir pour leur compte au traitement des déchets en concluant à cette fin des conventions avec des opérateurs de tri. Ce dispositif vise à mettre en œuvre au niveau national, s'agissant des déchets issus de ces produits, les objectifs de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

10. L'arrêté du 3 avril 2014, mentionné au point 3, comporte en annexe un cahier des charges qui définit notamment le barème des soutiens financiers versés à ces opérateurs de tri, dont le montant est fixé en fonction d'objectifs de valorisation des déchets et d'emploi de personnes en difficulté sociale. Ce même arrêté a accordé l'agrément pour la filière des déchets textiles, de l'habillement, du linge de maison et des chaussures à la seule société Eco TLC, organisme privé, créé et géré par les metteurs sur le marché de ce secteur. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un autre organisme ait été agréé à cet effet, ni que certains metteurs sur le marché de ces produits aient fait le choix de pourvoir eux-mêmes au traitement des déchets qui en sont issus.

11. Il résulte des dispositions de l'arrêté du 3 avril 2014 et du cahier des charges qui lui est annexé que l'organisme agréé doit ajuster le montant des contributions qu'il perçoit auprès des metteurs sur le marché au niveau strictement nécessaire pour remplir ses obligations, à savoir le versement des soutiens financiers aux opérateurs de tri selon le barème établi par l'arrêté ainsi que diverses actions de sensibilisation et de prévention, sans pouvoir réaliser de profits ni de pertes, ni entreprendre des activités dans d'autres domaines. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'enquête à laquelle a procédé la 6<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux en application de l'article R. 623-1 du code de justice administrative, qu'un censeur d'Etat, désigné par l'Etat, assiste aux réunions du conseil d'administration de cette société, sans toutefois y disposer d'un droit de vote, est informé des conditions des placements financiers envisagés par la société avant leur validation par le conseil d'administration, et peut se faire communiquer tous les documents liés à la gestion financière de la société afin, en cas de non-respect des règles de bonne gestion financière, d'en informer les autorités compétentes de l'Etat qui peuvent prononcer une amende allant jusqu'à 30 000 euros voire la suspension ou

même le retrait de l'agrément. Sous ces réserves, Eco TLC détermine librement ses choix de gestion. Notamment, les fonds destinés au versement des contributions ne sont soumis à aucune obligation particulière de dépôt.

12. Dans ces conditions, la réponse au moyen tiré de ce que le soutien versé aux opérateurs de tri au titre de la valorisation matière selon le barème prévu par l'arrêté attaqué aurait le caractère d'une aide d'Etat et que l'arrêté attaqué, qui procède à la revalorisation de ce barème, serait irrégulier dès lors que ni cet arrêté ni l'arrêté du 3 avril 2014 instituant le dispositif en cause qu'il modifie n'ont été préalablement notifiés à la Commission européenne, dépend de la réponse à la question de savoir si l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que doit être regardé comme instituant une aide d'Etat au sens de cet article un dispositif tel que celui décrit aux points 9 à 11, par lequel un éco-organisme privé sans but lucratif, titulaire d'un agrément délivré par les autorités publiques, perçoit auprès des metteurs sur le marché d'une catégorie particulière de produits, qui signent avec lui une convention à cet effet, des contributions financières en contrepartie du service consistant à pourvoir pour leur compte à leur obligation de traitement des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché, et reverse à des opérateurs, agréés par lui sur la base d'un cahier des charges approuvé par l'Etat, chargés de procéder au tri de ces déchets et à leur valorisation, des sommes dont le montant est fixé par l'arrêté portant agrément de l'éco-organisme sur la base d'objectifs environnementaux et sociaux.

13. Cette question est déterminante pour la solution du litige que doit trancher le Conseil d'Etat et présente une difficulté sérieuse. Il y a lieu, par suite, d'en saisir la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer sur la requête.

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la Fédération des entreprises du recyclage est admise.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur la question suivante :

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit-il être interprété en ce sens qu'un dispositif tel que celui décrit aux points 9 à 11, par lequel un éco-organisme privé sans but lucratif, titulaire d'un agrément délivré par les autorités publiques, perçoit auprès des metteurs sur le marché d'une catégorie particulière de produits qui signent avec lui une convention à cet effet des contributions en contrepartie du service consistant à pourvoir pour leur compte au traitement des déchets issus de ces produits, et reverse à des opérateurs chargés du tri et de la valorisation de ces déchets des subventions d'un montant fixé dans l'agrément au regard d'objectifs environnementaux et sociaux, doit être regardé comme une aide d'Etat au sens de ces dispositions ?

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Eco TLC, à la Fédération des entreprises du recyclage, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie et des finances.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 juin 2019 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la Section du contentieux, président ; M. Didier Chauvaux, M. Fabien Raynaud, présidents de chambre ; M. François Delion, M. Xavier de Lesquen, M. Luc Derepas, M. Jean-Philippe Mochon, M. Jacques Reiller, conseillers d'Etat et Mme Laure Durand-Viel, auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 12 juillet 2019.

Le président :  
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :  
Signé : Mme Laure Durand-Viel

Le secrétaire :  
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition :  
Pour le secrétaire, par délégation :

