

**Affaire C-181/20****Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

24 avril 2020

**Juridiction de renvoi :**

Nejvyšší soud (Česká republika)

**Date de la décision de renvoi :**

12 mars 2020

**Partie requérante :**

VYSOČINA WIND a.s.

**Partie défenderesse :**

Česká republika – Ministerstvo životního prostředí

[omissis]

**ORDONNANCE**

Le Nejvyšší soud (Cour suprême, République tchèque) [omissis], dans l'affaire opposant la partie requérante VYSOČINA WIND a. s., [omissis], établie à Brno [omissis], à la partie défenderesse, la République tchèque – Ministère de l'Environnement, [omissis], établie à Prague 10 [omissis], portant sur le paiement d'une somme de 1.613.773,24 CZK, augmentée des accessoires, examinée par l'Obvodní soud pro Prahu 10 (tribunal d'arrondissement de Prague 10) [omissis], a rendu l'ordonnance suivante :

- I. [omissis] [procédure de droit tchèque]
- II En application de l'article 267 TFUE, le Nejvyšší soud (Cour suprême, République tchèque) **saisit** la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :
  1. *L'article 13 de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce*

*qu'un État membre impose le financement des coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des DEEE issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 à leurs utilisateurs, et non pas aux producteurs ?*

2. *En cas de réponse affirmative à la première question déferée, la circonstance, telle que celle de l'espèce, qu'un État membre a lui-même réglé les modalités de financement des déchets issus des panneaux photovoltaïques encore avant l'adoption de la directive, laquelle a nouvellement inclus les panneaux photovoltaïques dans le champ d'application de la réglementation de l'Union et a imposé le financement des coûts aux producteurs, et ce également pour les panneaux qui ont été mis sur le marché avant l'expiration du délai de transposition de la directive (et l'adoption même d'une réglementation au niveau de l'Union), a-t-elle une incidence pour l'appréciation des conditions de la responsabilité de l'État membre au titre du dommage causé à un particulier par une violation du droit de l'Union ?*

[Or. 2]

**Motivation :**

**I.**

**Les circonstances de fait du litige et le déroulement de la procédure jusqu'à ce jour**

- 1) La requérante exploite la centrale solaire « Vranovská ves II ». Elle réclame à la République tchèque, en tant que partie défenderesse, le paiement d'une somme au titre de la responsabilité d'un État membre pour le dommage qui lui a été causé par la transposition irrégulière de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (ci-après la « directive 2012/19 »), dont le délai de transposition a expiré le 14 février 2014 (voir l'article 24 de ladite directive).
- 2) Dans la présente procédure, le caractère régulier de la transposition est examiné au regard du point de savoir si l'article 13 de la directive 2012/19 doit être interprété en ce sens que l'obligation qui est prévue à charge des producteurs de financer les coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des déchets (ci-après le « traitement des déchets ») s'applique aux panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005 ou uniquement à ceux mis sur le marché après le 14 février 2014 (c'est-à-dire, après l'expiration du délai de transposition [de la directive 2012/19]) compte tenu du fait que les panneaux photovoltaïques relèvent nouvellement du champ d'application matériel de la directive 2012/19, par rapport [au champ d'application] de la directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du

27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (ci-après la « directive 2002/96 »), qui était en vigueur jusqu'alors.

- 3) L'article 13 de la directive 2012/19 impose aux États membres de veiller à ce que le financement des coûts du traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques provenant d'utilisateurs autres que les ménages issus de produits mis sur le marché après le 13 août 2005 soit assuré par les producteurs. Pour les déchets issus de produits mis sur le marché avant cette date (ci-après les « déchets historiques », tels que définis à l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2012/19), il est prévu qu'en cas de remplacement d'anciens produits par de nouveaux produits équivalents assurant la même fonction, le financement des coûts de traitement de ces produits (sous réserve que les États membres n'imposent pas cette obligation aux utilisateurs) est assuré par les producteurs de ces nouveaux produits, et par les utilisateurs [autres que les ménages] dans le cas des autres déchets historiques.
- 4) Cette obligation, déjà prévue dans la directive 2002/96 (à son article 9, dans la version applicable à dater du 31 décembre 2003), vise nouvellement, depuis l'adoption de la directive 2012/19, aussi les déchets issus des panneaux photovoltaïques qui ont été récemment intégrés dans le champ d'application de la réglementation de l'Union [voir l'article 2, paragraphe 1, sous a), et les annexes I à IV de la directive 2012/19].
- 5) La République tchèque a satisfait à ses engagements au titre de la directive 2002/96 notamment en adoptant le zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (loi n° 185/2001 relative aux déchets et portant modification de certaines autres lois ; ci-après la « loi sur les déchets »). Le zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie (loi n° 165/2012 relative aux sources d'énergie subventionnées), qui a été publié au Sběrka zákonů (Recueil des lois) du 30 mai 2012 (c'est-à-dire avant l'adoption de la directive 2012/19), a introduit dans la loi sur les déchets, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013, un nouvel article 37p, qui prévoit un mécanisme de financement du traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques.
- 6) D'après cette disposition, c'est l'exploitant d'une centrale solaire qui doit financer, au moyen de versements partiels uniformes de contribution au recyclage, le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013. À cet effet, l'exploitant a été obligé de conclure, au plus tard le 30 juin 2013, un contrat avec une personne garantissant le système collectif de financement, de sorte à ce que ce financement soit pleinement assuré au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Dans le cas des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'obligation de financer le traitement des déchets issus de ces panneaux incombait aux producteurs.
- 7) La République tchèque est d'avis que l'interprétation correcte de l'article 13 de la directive 2012/19 en rapport avec les panneaux photovoltaïques est que l'obligation pesant sur les producteurs de financer le traitement des déchets issus

des panneaux photovoltaïques doit s'appliquer uniquement aux panneaux mis sur le marché après le 14 février 2014, c'est-à-dire après l'expiration du délai de transposition. Selon la République tchèque, une autre interprétation n'est pas **[Or. 3]** possible parce qu'appliquer cette obligation aux déchets issus de panneaux photovoltaïques mis sur le marché déjà depuis le 13 août 2005 constituerait une mesure véritablement rétroactive, puisqu'un régime différent de celui en vigueur au moment de la mise sur le marché serait introduit rétroactivement. C'est pour ce motif que la République tchèque, après l'adoption de la directive 2012/19, n'a aucunement adapté sa réglementation de 2012 (à savoir, l'article 37p de la loi sur les déchets), qui prévoyait l'obligation pour les producteurs de panneaux photovoltaïques de financer le traitement des déchets issus de ces derniers uniquement dans le cas des panneaux mis sur le marché après le 1<sup>er</sup> janvier 2013. C'est pourquoi l'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013 est restée à charge des exploitants de centrales solaires.

- 8) La centrale solaire « Vranovská ves II » exploitée par la requérante a été mise en service en 2009 en recourant à des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005. Étant donné toutefois que ces panneaux ont été par ailleurs mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la requérante, conformément à l'article 37p de la loi sur les déchets, a conclu avec les personnes compétentes, le 28 juin 2013, et ensuite le 15 janvier 2016, un contrat visant à assurer la réalisation commune de l'obligation incombant à l'exploitant de la centrale solaire. Sur la base de ces contrats, elle a ensuite versé, entre le 31 janvier 2015 et le 8 décembre 2016, en trois versements partiels, une contribution d'un montant total de 1.613.773,24 CZK (hors TVA) au titre du recyclage des déchets électriques et électroniques issus des panneaux photovoltaïques au bénéfice des recycleurs de ces déchets.
- 9) La requérante considère que la République tchèque a fait une transposition incorrecte de la directive 2012/19 en ce qui concerne les déchets issus des panneaux photovoltaïques, car, en vertu de l'article 13 de ladite directive, c'est le producteur, et non pas l'utilisateur, qui est tenu de rembourser le traitement des déchets issus de panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005. C'est pourquoi, selon la requérante, à dater du 15 février 2014 (date de l'expiration du délai de transposition), la transposition incorrecte de la directive 2012/19 par la République tchèque, en ce qu'elle a maintenu en vigueur l'article 37p de la loi sur les déchets, entraîne un préjudice, étant donné que cette disposition de droit national oblige la requérante à verser une contribution au système collectif, contribution qu'est censé assumer le producteur en vertu du droit de l'Union. C'est pourquoi la requérante a introduit un recours contre la République tchèque en vue d'obtenir un dédommagement au titre du préjudice que lui a causé la violation du droit de l'Union, correspondant à la contribution à hauteur de 1.613.773,24 CZK qu'elle a versée.
- 10) L'Obvodní soud pro Prahu 10 (tribunal de district de Prague 10), en tant que juridiction de première instance, par arrêt [omissis] du 6 avril 2018, a fait droit au

recours de la requérante et a condamné la République tchèque à verser à la requérante la somme réclamée ainsi qu'aux dépens de la procédure. Il est parvenu à la conclusion qu'il découle de l'article 13 de la directive 2012/19 que l'obligation incombant aux producteurs porte sur les panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005. Par conséquent, dans la mesure où l'article 37p de la loi sur les déchets prévoit que les coûts [du traitement] des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 doivent être financés par l'exploitant d'une centrale solaire, on ne saurait qualifier d'adéquante la transposition de la directive 2012/19 effectuée par la République tchèque. Selon la juridiction de première instance, une telle conclusion n'est pas en contradiction avec le principe de confiance légitime des producteurs, puisque la procédure législative en vue de l'adoption de la directive 2012/19 avait déjà débuté le 3 décembre 2008 et que les producteurs avaient ainsi eu suffisamment de temps pour se préparer au changement de législation. Enfin, il n'est pas non plus question d'une rétroactivité interdite, puisque la directive 2012/19 régit certes les rapports nés depuis la date de référence, à savoir le 13 août 2005, mais avec un effet à dater seulement du 14 février 2014.

- 11) Par arrêt [omissis] du 14 novembre 2018, le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque) a confirmé l'arrêt rendu en première instance. La juridiction d'appel a déclaré qu'il ressort clairement de l'interprétation grammaticale (une autre interprétation n'étant pas possible) du libellé de l'article 13 de la directive 2012/19 que le financement [du traitement] des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005 doit être assuré au plus tard le 14 février 2014 (expiration du délai de transposition) de telle sorte que les coûts sont pris en charge par les producteurs, cette réglementation ne laissant aucune marge pour une autre interprétation. Cependant, la réglementation nationale, adoptée encore avant l'adoption de la directive 2012/19, n'a pas été mise en conformité avec cette directive. En effet, en violation de celle-ci, elle prévoit, dans le cas des panneaux photovoltaïques mis sur le marché entre le 13 août 2005 et le 31 décembre 2012, une obligation de financer ces coûts à charge des exploitants de centrales solaires. **[Or. 4]** De même, selon la juridiction d'appel, une telle conclusion n'implique pas une rétroactivité illicite, puisque, selon elle, l'obligation de contribuer à la future liquidation des panneaux photovoltaïques (peu importe qu'ils aient été produits auparavant) pèserait sur les producteurs uniquement pour l'avenir (à dater de l'expiration du délai de transposition). Enfin, la juridiction d'appel a répondu à l'objection de la République tchèque que le fait qu'elle ne fait pas l'objet d'une procédure en manquement de la part de la Commission européenne (ci-après la « Commission ») pour avoir mal transposé la directive 2012/19 n'empêche aucunement la juridiction d'appel d'apprécier le caractère régulier de la transposition de cette directive aux fins de se prononcer sur le droit à l'indemnisation du préjudice causé à un particulier par une violation du droit de l'Union.
- 12) La République tchèque a introduit un recours en cassation contre l'arrêt du Městský soud v Praze (cour municipale de Prague). Dans ce recours, elle a

soutenu de nouveau que, selon elle, l'interprétation correcte de l'article 13 de la directive 2012/19 est que l'obligation des producteurs de financer le traitement des déchets s'applique seulement aux panneaux photovoltaïques mis sur le marché après l'expiration du délai de transposition (le 14 février 2014), sans quoi il serait question d'une rétroactivité illicite (pour plus de détails, voir le point 7 de la présente ordonnance de renvoi). À cet égard, elle continue à faire valoir qu'il n'existe déjà plus beaucoup de producteurs ayant mis sur le marché des panneaux photovoltaïques entre 2005 et 2013, de sorte qu'il n'est pas possible de leur imposer l'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques. Enfin, elle fait valoir que la Commission, c'est-à-dire une institution qui, sous le contrôle de la Cour de justice, garantit l'application des traités, n'a rien trouvé à redire, dans le cadre de la procédure EU Pilot, à la transposition de l'article 13 de la directive 2012/19, et n'a pas non plus lancé une procédure en manquement à l'encontre de la République tchèque pour ce motif. Selon les affirmations de la République tchèque, la Commission aurait même assuré, au cours de la réunion bilatérale du 1<sup>er</sup> octobre 2018, que la législation tchèque (l'article 37p. de la loi sur les déchets) est conforme au droit de l'Union.

## II.

### Réglementation de l'Union applicable

- 13) Sont pertinentes aux fins de l'appréciation des questions préjudicielles déférées les articles suivants de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques : l'article 12, paragraphe 4, l'article 13 et l'article 24. Est également pertinent l'article 5 TUE.

## III.

### Réglementation nationale applicable

- 14) Sont pertinentes aux fins de l'appréciation des questions préjudicielles déférées avant tout l'article 37p et l'article 37h du zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (loi n° 185/2001 relative aux déchets et portant modification de certaines autres lois).

#### Article 37p

#### Financement du traitement des déchets électriques et électroniques issus des panneaux solaires

(1) Dans le cas des panneaux solaires mis sur le marché après le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le financement de la collecte sélective, du traitement, de la valorisation et de l'élimination est assuré par le producteur. Avant la mise sur le marché des panneaux solaires, le producteur est tenu de fournir une garantie démontrant que le financement du traitement des déchets électriques et électroniques issus des panneaux solaires sera assuré. (...)

(2) Dans le cas des panneaux solaires mis sur le marché jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le financement du transfert des déchets électriques et électroniques issus des panneaux solaires aux fins de leur traitement, valorisation et élimination, en ce compris [le financement] de la réalisation de ces obligations, est assuré par l'exploitant d'une centrale solaire dont les composants sont des panneaux solaires, par l'intermédiaire de la personne visée à l'article 37h, paragraphe 1, sous c). Il [l'exploitant] doit s'acquitter de cette obligation au moyen [Or. 5] de contributions partielles uniformes, versées au moins annuellement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, sur la base d'un contrat conclu au plus tard le 30 juin 2013 avec la personne visée à l'article 37h, paragraphe 1, sous c), de sorte à ce que le financement soit pleinement assuré au plus tard à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2019. La personne morale visée à l'article 37h, paragraphe 1, sous c), fixe les contributions pour le transfert des déchets électriques et électroniques issus des panneaux solaires aux fins de leur traitement, valorisation et élimination notamment en fonction de leur poids et de leur composition. (...)

#### Article 37h

##### Obligations fondamentales des producteurs d'équipements électriques et électroniques

(1) Le producteur s'acquiesce des obligations fixées aux fins de la collecte sélective, du traitement, de la valorisation et de l'élimination des équipements et déchets électriques et électroniques

(...)

c) en transférant ces obligations à une autre personne morale qui garantit la réalisation commune de ces obligations incombant aux producteurs, conformément à la présente partie de la loi ; (...).

#### IV.

##### Motivation des questions préjudicielles déferées et position du Nejvyšší soud

- 15) Dans l'affaire examinée, il est nécessaire de répondre à la question de savoir si la République tchèque a correctement transposé l'article 13 de la directive 2012/19 en ce qui concerne les panneaux photovoltaïques. À cet effet, il y a lieu d'apprécier le point de savoir si l'article 13 de la directive 2012/19 s'oppose à ce qu'un État membre impose l'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 aux exploitants d'une centrale solaire (aux utilisateurs) et non pas aux producteurs. En cas de réponse affirmative, l'article 37p de la loi sur les déchets serait en effet incompatible avec le droit de l'Union, et il conviendrait donc de régler la responsabilité de l'État membre au titre du préjudice causé à un particulier par la violation du droit de l'Union. Se poserait ensuite la question de savoir si des circonstances telles que celles dans la procédure au principal peuvent avoir une quelconque incidence sur les conditions de la responsabilité de l'État membre.

## Sur la première question préjudicielle

- 16) Il est constant en l'espèce que l'article 13 de la directive 2012/19 exige des États membres qu'ils imposent aux producteurs l'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques pour autant qu'il s'agisse de panneaux mis sur le marché après le 14 février 2014. Il est tout aussi constant que dans le cas des déchets historiques issus de panneaux photovoltaïques (mis sur le marché avant le 13 août 2005), l'État membre peut imposer cette obligation aux utilisateurs. Il y a toutefois un doute quant à l'application de cette obligation dans le cas des panneaux mis sur le marché entre le 13 août 2005 et le 14 février 2014.
- 17) À l'appui de sa conclusion selon laquelle elle a correctement transposé l'article 13 de la directive 2012/19 dans le cas des panneaux photovoltaïques, la République tchèque avance plusieurs motifs. Il s'agit de l'application dans le temps de cette disposition et [la question de] la rétroactivité, l'argument pratique relatif à la possible disparition des producteurs ayant mis les panneaux photovoltaïques sur le marché entre le 13 août 2005 et le 1<sup>er</sup> janvier 2013, ainsi que l'attitude jusqu'à ce jour de la Commission en matière de contrôle de la transposition de la directive 2012/19.
- 18) Se pose donc la question de savoir si une des circonstances dont il est question dans la procédure au principal a pour conséquence que l'État membre peut correctement transposer l'article 13 de la directive 2012/19 en imposant l'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 aux utilisateurs, et non pas aux producteurs. **[Or. 6]**
- 19) Selon la République tchèque, la directive [2012/19] n'exige pas des États membres, et ne saurait non plus exiger de ceux-ci, de prendre activement des mesures avant l'entrée en vigueur de la disposition (le 14 février 2014) qui introduit une nouvelle réglementation relative au financement du traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques. Et si le droit de l'Union ne prévoit pas qu'un État membre est tenu de faire quelque chose, celui-ci dispose, conformément au principe de subsidiarité prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, d'un pouvoir d'appréciation pour régler la problématique en cause. Or, selon la République tchèque, imposer rétroactivement (au 13 août 2005) aux producteurs l'obligation de financer [le traitement] des déchets issus des panneaux photovoltaïques violerait les principes généraux de confiance légitime et de sécurité juridique, puisqu'il serait question d'une obligation imposée rétroactivement de manière illicite. Pour ces motifs, la République tchèque considère que les panneaux photovoltaïques mis sur le marché entre le 13 août 2005 et le 14 février 2014 sont, par nature, des équipements électriques et électroniques historiques qui devraient donc être soumis aux mêmes règles – permettant donc à l'État membre d'imposer l'obligation en cause aux utilisateurs.
- 20) C'est pourquoi se pose avant tout la question de savoir si les panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 14 février 2014 relèvent du champ

d'application matériel de la directive 2012/19. Si tel est le cas, se pose ensuite la question de savoir si l'obligation concernant les panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005 est rétroactive, et si oui, si cette rétroactivité est illicite (ou si sont remplies les conditions la justifiant). En cas de réponse affirmative à toutes ces questions, il conviendrait finalement de déterminer comment un État membre peut procéder à la transposition d'une directive qui lui impose d'adopter une réglementation nationale illégalement rétroactive.

- 21) La juridiction de renvoi est d'avis que les deux parties se fondent sur une hypothèse différente s'agissant du moment et de la cause de la naissance de l'obligation de financer le traitement des déchets. Alors que les juridictions inférieures et la requérante semblent considérer que cette obligation est censée naître à la suite de la production de déchets concrets, la République tchèque semble considérer que la cause de la naissance [de l'obligation] est déjà la mise sur le marché. En ce sens, l'opinion juridique des deux parties à la procédure est donc logique. En effet, si l'obligation naît avec la production de déchets, la directive 2012/19 exige des États membres d'adopter une législation qui n'est pas rétroactive du point de vue du droit de l'Union. Elle ne produit en effet des effets que pour l'avenir, et ce bien que la personne tenue de financer le traitement des déchets soit en pratique déterminée en fonction de la date à laquelle le produit concerné, dont sont issus les déchets en cause, est mis sur le marché (le 13 août 2005). En revanche, si l'obligation naît déjà au moment de la mise du produit sur le marché, cette mise sur le marché est une circonstance finie et l'imposition par la directive 2012/19 de l'obligation de financer le traitement des déchets issus de produits ainsi mis [sur le marché] pourrait être effectivement rétroactive. Elle pourrait en effet viser, entre autres, aussi des déchets produits dans le passé et déjà financés, ce qui entraînerait, dans leur cas, un transfert rétroactif de la responsabilité du financement de leur traitement à une autre personne.
- 22) De l'avis de la juridiction de renvoi, l'obligation de financer le traitement des déchets en application de la directive 2012/19 est censée naître seulement avec la production de déchets, c'est-à-dire seulement lorsque l'équipement électrique ou électronique (à savoir un panneau photovoltaïque) devient un déchet d'équipements électriques et électroniques (DEEE), la cause de l'obligation étant donc la production de déchets. Ensuite, la directive 2012/19 elle-même exige des États membres, à son article 13, qu'ils veillent à ce que le financement du traitement des déchets soit assuré précisément par les producteurs. Par conséquent, le moment de la mise sur le marché d'un produit (le 13 août 2005) ne fait que spécifier les déchets visés par l'obligation en cause pesant sur les producteurs (c'est-à-dire les déchets issus de produits mis sur le marché après le 13 août 2005).
- 23) C'est pourquoi la juridiction de renvoi considère qu'il conviendrait d'interpréter l'article 13 de la directive 2012/19 en ce sens que, à dater du 14 février 2014, les producteurs sont censés être tenus de couvrir, en vertu de la législation nationale, les coûts d'élimination des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005, mais uniquement en ce qui concerne les déchets

produits après le 14 février 2014 (c'est-à-dire après l'expiration du délai de transposition). La dernière partie ci-dessus, à savoir « déchets produits après le 14 février 2014 », est précisément une précision par rapport aux conclusions des juridictions inférieures. [Or. 7] En effet, en l'absence d'une telle précision, la juridiction de renvoi estime que l'obligation pourrait viser également les déchets produits et financés avant l'expiration du délai de transposition.

- 24) De l'avis de la juridiction de renvoi, les panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 14 février 2014 relèvent ainsi du champ d'application matériel de la directive 2012/19. De sorte que, si l'on retient l'interprétation précitée, la législation requise par la directive 2012/19 n'est pas rétroactive.
- 25) En effet, si tel devait être le cas, la même logique s'appliquerait à l'obligation imposée rétroactivement par la directive 2012/19 (de même que par la directive 2002/96) également aux utilisateurs qui sont tenus, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19, de financer le traitement des déchets historiques (c'est-à-dire les déchets issus des produits mis sur le marché avant le 13 août 2005). L'interprétation devrait en effet tenir compte uniquement de la réglementation au niveau de l'Union. À ce niveau, il n'existait pas, avant le 14 février 2014, d'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques, mais bien après cette date. Toutefois, le législateur de l'Union n'a aucunement exprimé son intention d'adopter une réglementation rétroactive.
- 26) De plus, si la rétroactivité devait être illicite, il ne serait pas possible d'imposer à quiconque l'obligation de financer le traitement des déchets issus de produits déjà mis sur le marché. C'est pourquoi toute réglementation relative au traitement des déchets issus de produits mis sur le marché avant l'adoption de la directive 2012/19 serait fondamentalement inutile (tout comme l'imposition de l'obligation précitée aux utilisateurs).
- 27) Ensuite, la conclusion selon laquelle l'obligation de financer le traitement des déchets en vertu de la directive 2012/19 vise les déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché déjà depuis 2005 découle aussi indirectement d'une étude de la Commission européenne sur les panneaux photovoltaïques, du 14 avril 2011, qui a étudié, selon quatre modèles, l'opportunité de faire relever les panneaux photovoltaïques de la directive 2012/19. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un document juridique et que nulle part n'est expressément émise l'hypothèse selon laquelle l'obligation des producteurs doit s'étendre aux panneaux photovoltaïques mis sur le marché depuis 2005, les modèles examinent la différence potentielle d'incidence de la revalorisation des déchets issus des panneaux photovoltaïques déjà pour l'année 2030 (et en outre pour les années 2040 et 2050), en retenant une durée de vie de 25 ans des différents panneaux.
- 28) En revanche, l'hypothèse selon laquelle l'obligation de financer le traitement des déchets naît déjà avec la mise sur le marché du produit semble être incorrecte également au regard du fait qu'il n'apparaît pas tout à fait clairement quand un

déchet est produit. En substance, il serait donc question d'une condition ou la détermination d'une date, de sorte que l'obligation ainsi fixée serait tout aussi conditionnelle et incertaine jusqu'à la date de la production du déchet. En ce sens, l'argumentation de la République tchèque semble inappropriée, car il n'y aurait donc de toute façon pas d'effet rétroactif si les déchets sont produits seulement après le 14 février 2014. Ainsi, selon la juridiction de renvoi, il ne serait possible de déduire une rétroactivité qu'en cas de production de déchets avant le 14 février 2014. Toutefois, la directive 2012/19 ne prévoit aucunement qu'elle est censée s'appliquer à ces déchets et elle n'exprime aucunement l'intention du législateur de l'Union d'adopter une réglementation rétroactive.

- 29) En résumé, on peut donc affirmer que, selon la juridiction de renvoi, l'article 13 de la directive 2012/19 a pour objectif d'introduire une obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques s'il s'agit de déchets produits après l'expiration du délai de transposition. Le fait de fixer comme date le 13 août 2005 détermine donc uniquement si c'est le producteur, ou au contraire l'utilisateur, qui est tenu de financer les coûts relatifs aux déchets issus d'un produit mis sur le marché (avant ou après cette date). Il ne s'agit donc pas d'une rétroactivité au sens du droit de l'Union, de sorte qu'il n'est même pas nécessaire d'examiner les conditions de son éventuelle justification. Ce faisant, selon la juridiction de renvoi, une telle interprétation devrait être préférée également compte tenu du fait que, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la directive 2012/19 n'exprime aucunement l'intention du législateur de l'Union d'adopter une réglementation rétroactive.
- 30) Par conséquent, compte tenu de cette interprétation, il est possible, selon la juridiction de renvoi, de parvenir à la conclusion qu'un État membre ne saurait transposer l'article 13 de la directive 2012/19 en imposant aux utilisateurs l'obligation de financer **[Or. 8]** le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013. C'est pourquoi la transposition de la directive 2012/19 par la République tchèque ne saurait être qualifiée de correcte.
- 31) Toutefois, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant au bien-fondé de cette interprétation et de la conclusion fondée sur celle-ci, à savoir que la transposition n'a pas été effectuée de manière adéquate, et ce d'emblée pour plusieurs raisons.
- 32) Premièrement, le mécanisme de financement du traitement des déchets issus des équipements électriques et électroniques provenant d'utilisateurs autres que les ménages a été fixé initialement dans la directive 2002/96 de sorte à ce que cette obligation soit imposée aux producteurs, tant pour les produits mis sur le marché après le 13 août 2005 que pour les produits historiques mis sur le marché avant cette date. Toutefois, dans le cas des produits historiques, un État membre pouvait imposer cette obligation, à titre subsidiaire, aux utilisateurs (voir article 9 de la directive 2002/96, dans sa version en vigueur jusqu'au 30 décembre 2003). Toutefois, déjà en décembre 2003 (et donc encore avant l'expiration du délai de transposition fixé, conformément à l'article 17 de la directive 2002/96, au 13 août

2004), la directive 2003/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 décembre 2003 [modifiant la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques] (ci-après la « directive modificatrice ») a modifié l'article 9 de la directive 2002/96. Ainsi, la responsabilité du financement du traitement des déchets historiques a été transférée de manière générale des producteurs vers les utilisateurs et le mécanisme actuel de financement des déchets historiques a été mis en place. Ainsi qu'indiqué au troisième considérant de la directive modificatrice, « la Commission (...) a constaté que l'obligation de reprise des DEEE mis sur le marché par le passé crée une responsabilité rétroactive [la version anglaise parle de "retroactive liability"] qui n'a fait l'objet d'aucune provision, et qui est susceptible d'exposer certains producteurs à de graves risques économiques ».

- 33) Il ressort donc des considérations qui précèdent que, selon la Commission, l'obligation, prévue à l'époque, de financer [le traitement] des déchets issus de produits mis sur le marché avant l'expiration du délai de transposition de la directive 2002/96 (le 13 août 2004) constitue une responsabilité rétroactive susceptible d'exposer les producteurs à de graves risques économiques. Or, ces conclusions peuvent être appliquées de manière similaire aux panneaux photovoltaïques nouvellement intégrés dans le champ d'application de la législation de l'Union par la directive 2012/19, dont le délai de transposition a expiré le 14 février 2014.
- 34) Deuxièmement, cela a aussi un rapport avec une éventuelle importance de la protection de la confiance légitime des producteurs de panneaux photovoltaïques. En effet, ces derniers pouvaient supposer que les panneaux photovoltaïques seraient à l'avenir intégrés dans le champ d'application matériel de la législation de l'Union (voir article 13 de la directive 2002/96) ; néanmoins, en cas de mise sur le marché de panneaux photovoltaïques concrets, ils ne devaient pas supposer qu'à l'avenir l'obligation de financer [le traitement] des déchets leur serait imposée rétroactivement, c'est-à-dire également pour les déchets issus de panneaux photovoltaïques déjà mis sur le marché par le passé et qu'ils ne pourraient pas répercuter ces coûts dans leur prix. Ainsi que cela ressort du troisième considérant de la directive modificatrice, cela peut les exposer à de graves risques économiques. Se pose ainsi la question de savoir si cette circonstance permet de transposer la directive de la manière choisie par la République tchèque.
- 35) Troisièmement, le fait que la République tchèque a tout d'abord adopté elle-même une réglementation relative au financement [du traitement] des déchets issus des panneaux photovoltaïques, qui a dû ensuite être modifiée conformément à la réglementation de l'Union nouvellement adoptée et visant également les panneaux soumis déjà auparavant à [cette] obligation précisément par le droit national, pourrait entraîner une différence de traitement entre les utilisateurs qui satisfaisaient à l'obligation prévue par le droit national déjà avant l'expiration du délai de transposition de la directive 2012/19 et ceux qui n'y satisfaisaient pas. En effet, l'article 37p de la loi sur les déchets prévoit l'obligation de conclure un

contrat et, sur la base de ce contrat, de préfinancer les coûts, ce financement devant être réalisé progressivement en plusieurs tranches. Si l'exploitant d'une centrale solaire avait manqué à son obligation en violation du droit national, en cas de modification de la législation, qui est la conséquence de l'adoption de la directive 2012/19 et qui, en raison de la transposition de celle-ci, transfère l'obligation [de financement] des utilisateurs vers les producteurs, il pourrait être avantagé par rapport [Or. 9] aux utilisateurs qui ont déjà satisfait à leur obligation (et inversement). Ce faisant, la modification de la responsabilité du financement également pour ceux qui ont satisfait à leur obligation aurait un effet rétroactif.

- 36) À cet égard, peut aussi avoir de l'importance l'argument de la République tchèque selon lequel si, lors de l'adoption de la réglementation nationale, on n'avait pas retenu comme modalité de l'exécution de l'obligation [de financement] le paiement en plusieurs tranches, mais qu'on avait prévu l'obligation de payer en une seule fois la totalité de la somme, le transfert ultérieur de la responsabilité sur une autre personne conformément à la réglementation de l'Union nouvellement adoptée pourrait modifier rétroactivement le régime juridique déjà mis en place ainsi que les obligations totalement satisfaites (par rapport à un paiement en tranches). Se pose donc ici également la question de savoir si ces deux circonstances spécifiques autorisent de procéder à la transposition de l'article 13 de la directive 2012/19 de la manière choisie par la République tchèque.
- 37) Quatrièmement, la République tchèque n'est pas l'unique État membre qui a appliqué l'article 13 de la directive 2012/19 aux panneaux photovoltaïques en opérant une distinction entre les personnes tenues de financer le traitement des déchets sur la base d'une date de mise sur le marché des panneaux photovoltaïques différente de la date du 13 août 2005 fixée par la directive 2012/19.
- 38) Concrètement, il semble que la majorité des États membres, à l'exception de la République tchèque, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Grèce, ait transposé la disposition en cause de la directive 2012/19 en maintenant l'obligation pour les producteurs de financer le traitement des déchets issus des produits mis sur le marché après le 13 août 2005, se contentant d'intégrer nouvellement les panneaux photovoltaïques dans le champ d'application matériel de leurs règles nationales applicables. Par conséquent, dans la majorité des cas, aucune règle particulière n'a été adoptée pour les déchets issus des panneaux photovoltaïques. Dans le cas de ces États membres, la transposition [de la directive] a été effectuée différemment par rapport à la République tchèque et correspond aux modalités que cherche à faire valoir la requérante dans la présente procédure. La situation est néanmoins à l'opposé en Allemagne et en Autriche, et en partie différente en Grèce.
- 39) L'Allemagne a transposé la directive 2012/19 par l'Elektro- und Elektronikgerätegesetz (loi sur les appareils électriques et électroniques) du 20 octobre 2015. Son article 3 définit tout d'abord les déchets historiques. Alors que, de ce point de vue, la date de référence de la mise sur le marché d'un produit est, de manière générale, le 13 août 2005, dans le cas des panneaux

photovoltaïques, un déchet est qualifié d'historique s'il est issu de panneaux mis sur le marché avant le 24 octobre 2015. L'obligation de financer le traitement des déchets est régie à l'article 7. Selon la règle de base (article 7, paragraphe 1), pour les produits qu'il a mis ou qu'il met sur le marché après le 13 août 2005 et qui peuvent être utilisés dans les ménages, le producteur a l'obligation de fournir une garantie pour le financement du traitement des déchets, qui peut prendre plusieurs formes, en ce compris une participation à un système collectif de financement. Toutefois, en vertu du paragraphe 3 dudit article, dans le cas des produits nouvellement intégrés dans le champ d'application de la réglementation (donc, par exemple, précisément les panneaux photovoltaïques), l'obligation précitée ne s'applique qu'aux produits qui ont été ou sont mis sur le marché après le 24 octobre 2015. Enfin, l'article 19 de cette loi prévoit que les déchets historiques issus de produits (à savoir les panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 24 octobre 2015) ne provenant pas des ménages doivent être éliminés par leur propriétaire.

- 40) En Autriche, la directive 2012/19 est transposée par l'Elektroaltgeräteverordnung (règlement sur les appareils électriques et électroniques) du 1<sup>er</sup> février 2018, qui considère les panneaux photovoltaïques comme étant des produits à des fins commerciales. L'article 10 prévoit à charge des producteurs l'obligation de reprendre gratuitement les équipements électriques et électroniques commerciaux utilisés à des fins commerciales pour tous les produits mis sur le marché après le 12 août 2005. Toutefois, dans le cas des panneaux photovoltaïques, cette obligation vise uniquement ceux mis sur le marché après le 30 juin 2014 (article 10, paragraphe 2). Dans le cas des équipements électriques et électroniques à des fins commerciales et mis sur le marché avant le 13 août 2005 et des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014, le producteur est tenu de les reprendre gratuitement uniquement s'il fournit à l'utilisateur un nouveau produit assurant la même fonction (ce qui correspond à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19). De plus, les producteurs sont soumis à certaines obligations, fixées à l'article 11 [de la loi] en ce qui concerne ces équipements électriques et électroniques repris dans ces conditions, y compris les panneaux photovoltaïques, dont une obligation d'assurer leur liquidation.
- [Or. 10]**

- 41) Pour sa part, la Grèce a choisi une solution en substance hybride, puisque, de manière générale, c'est le producteur qui est tenu de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005. Toutefois, si ce producteur n'existe plus en 2014, c'est l'utilisateur des panneaux photovoltaïques sur qui pèse cette obligation en lieu et place du producteur inexistant, en application de l'article 16-B-3 de la décision ministérielle n° 23615/651/E.103, du 9 mai 2014 (qui transpose la directive 2012/19). Il s'agit manifestement d'une réaction au problème pratique invoqué également par la République tchèque, à savoir que le producteur qui a mis par le passé des panneaux photovoltaïques sur le marché peut ne plus exister, de sorte qu'il n'est pas possible de faire peser sur ce dernier l'obligation de financer [le traitement] des déchets issus des panneaux qu'il a mis sur le marché. Il s'agit donc

d'un cinquième motif soulevant des doutes quant aux possibilités de transposition de l'article 13 de la directive 2012/19 par les États membres.

- 42) Enfin, un sixième motif est l'attitude jusqu'à ce jour de la Commission dans le cadre du contrôle de la transposition de la directive 2012/19. La Commission, en tant qu'organe habilité à apprécier si les directives de l'Union sont transposées adéquatement et dans les délais, n'a en effet initié aucune procédure en manquement à l'encontre de la République tchèque portant sur ce point. Selon les déclarations de la République tchèque, elle aurait même assuré que la réglementation tchèque en cause est conforme au droit de l'Union. Cela est important surtout lorsque l'article 13 de la directive 2012/19 a été transposé de diverses manières dans les différents États membres en ce qui concerne les panneaux photovoltaïques, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus. Par conséquent, l'application du droit de l'Union n'est pas uniforme dans tous les États membres puisque, dans certains États membres, ce sont les producteurs qui sont soumis à une obligation en matière de panneaux photovoltaïques mis sur le marché à la même date, et ailleurs ce sont les utilisateurs.
- 43) Pour les motifs précités, et notamment compte tenu de la transposition similaire de l'article 13 de la directive 2012/19 en Allemagne et en Autriche, en combinaison avec l'attitude jusqu'à ce jour de la Commission, la procédure au principal fait naître des doutes quant au bien-fondé de l'interprétation du droit de l'Union. Concrètement, quant au point de savoir si un État membre peut transposer l'article 13 de la directive 2012/19 en imposant l'obligation de financer le traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 aux utilisateurs, et non pas aux producteurs.
- 44) De l'avis de la juridiction de renvoi, les motifs avancés ci-dessus ne permettent pas de qualifier la question préjudicielle déférée d'acte clair ou d'acte éclairé. C'est pourquoi la juridiction de renvoi, en tant que juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours au sens de l'article 267 TFUE, juge nécessaire de saisir la Cour de justice de cette question. La réponse à la question préjudicielle non seulement est nécessaire aux fins de la présente procédure, mais elle peut également avoir de l'importance pour l'ensemble de l'Union européenne. Elle peut en effet garantir à l'avenir une application uniforme du droit de l'Union dans tous les États membres de l'Union européenne.

#### Sur la deuxième question préjudicielle

- 45) Une réponse affirmative à la première question préjudicielle implique de régler la responsabilité de la République tchèque, invoquée dans la procédure au principal, au titre du préjudice causé à la requérante en sa qualité d'exploitant d'une centrale solaire par la violation du droit de l'Union (c'est-à-dire par une transposition incorrecte de l'article 13 de la directive 2012/19).
- 46) Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que, pour qu'un État membre soit tenu responsable d'un tel préjudice vis-à-vis d'un particulier, les conditions

suivantes de sa responsabilité doivent être remplies : 1) une violation du droit de l'Union (par exemple, précisément une transposition incorrecte de la directive) ; 2) un préjudice causé à un particulier ; 3) un lien de causalité direct entre la violation du droit de l'Union et le préjudice ; et 4) le caractère suffisamment caractérisé de la violation du droit de l'Union (voir, par exemple, arrêts du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci/Italie, C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428 ; et du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a., C-46/96 et C-48/93, EU:C:1996:79).

- 47) La juridiction de renvoi a des doutes quant à la possible incidence de certaines circonstances de l'affaire au principal, telles que décrites aux points 32 à 43 de la présente ordonnance de renvoi, **[Or. 11]** sur l'appréciation de ces conditions. Elle renvoie donc de nouveau à ces points.
- 48) Peut avoir de l'importance à cet égard le fait que, en l'espèce, l'État membre (la République tchèque) a réglé lui-même, au niveau national, les modalités de financement [du traitement] des déchets issus des panneaux photovoltaïques, et ce encore avant l'adoption de la directive, qui a nouvellement intégré ceux-ci dans le champ d'application de la réglementation de l'Union et a imposé aux producteurs l'obligation de financer les coûts [de traitement] des déchets également dans le cas des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant l'expiration du délai de transposition (et l'adoption de la réglementation de l'Union concernée).
- 49) Ainsi, les exploitants de centrales solaires étaient tenus de conclure un contrat garantissant le financement [du traitement] des déchets issus des panneaux photovoltaïques sous forme de paiement par tranches en application du droit national en vigueur jusqu'au 30 juin 2013, c'est-à-dire à une époque où cette réglementation (et au moment de la conclusion du premier contrat en cause dans la procédure au principal) n'était pas en contradiction avec le droit de l'Union. Or, après l'adoption de la directive 2012/19, le contrat a été maintenu entre l'exploitant de la centrale solaire et la personne assurant l'exécution collective de l'obligation fixée, sans égard pour la modification éventuelle de la réglementation, de sorte que l'exploitant de la centrale solaire était toujours tenu de s'acquitter de son obligation sur la base de ce contrat. Se pose donc avant tout la question de savoir si, dans un tel cas, il est possible d'opposer, après l'expiration du délai de transposition, une contradiction avec le droit de l'Union du paiement en tranches dès lors que cette obligation a été fixée et en partie exécutée avant l'adoption de la réglementation de l'Union.
- 50) De plus, en l'espèce, compte tenu de ce qui précède, il n'y avait pas nécessairement un rapport de cause à effet entre, d'une part, l'exécution de l'obligation fixée par le droit national de conclure un contrat et de verser ensuite, sur la base de ce contrat, une contribution à un système collectif et, d'autre part, la transposition de la directive 2012/19. Pour ce motif, se pose également la question de savoir si également le préjudice invoqué, né de la transposition incorrecte de la directive 2012/19 et de l'obligation qui en résulte pour l'exploitant de la centrale

solaire de continuer à verser une contribution au traitement des déchets issus des panneaux photovoltaïques, alors même que ce financement incombait au producteur en vertu de la réglementation de l'Union, est dans un rapport de causalité direct avec la transposition incorrecte de la directive 2012/19, ainsi que l'exige le droit de l'Union.

- 51) Est en outre également incertaine l'incidence de cette circonstance sur la condition relative au caractère « suffisamment caractérisé » de la violation du droit de l'Union. En effet, d'une part, le sens grammatical de l'article 13 de la directive 2012/19 est univoque et ne laisse pas de marge pour une autre interprétation en ce qui concerne la date déterminante pour apprécier si c'est au producteur ou à l'utilisateur qu'incombe le financement [du traitement] des déchets issus de panneaux photovoltaïques concrets. Toutefois, d'autre part, peut avoir de l'importance précisément le fait que l'adoption d'une réglementation de l'Union entraîne le transfert rétroactif de la responsabilité également dans le cas des panneaux photovoltaïques, pour [le traitement] desquels le droit national imposait déjà à une personne déterminée une obligation de financement, qui, de plus, pouvait avoir déjà été totalement satisfaite. Et ce notamment lorsque l'article 13 de la directive 2012/19 a été transposé de diverses manières dans les différents États membres et que la Commission n'a pas jugé incorrecte cette transposition, à tout le moins selon les affirmations de la République tchèque.
- 52) Selon la juridiction de renvoi, les motifs ci-dessus ne permettent pas non plus de qualifier la deuxième question préjudicielle d'acte clair ou d'acte éclairé. C'est pourquoi la juridiction de renvoi, en tant que juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours au sens de l'article 267 TFUE, juge nécessaire de saisir la Cour de justice également de cette question. Compte tenu des différentes manières dont l'article 13 de la directive 2012/19 a été transposé dans le cas des panneaux photovoltaïques dans les différents États membres, la réponse à cette question peut aussi avoir de l'importance non seulement pour la procédure au principal, mais également pour l'ensemble de l'Union européenne. **[Or. 12]**

[omissis][procédure nationale]

Brno, le 13 mars 2020

[omissis]