

**N° 454172**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

\_\_\_\_\_  
SOCIETE CITEO  
\_\_\_\_\_

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
Mme Juliette Mongin  
Rapporteuse  
\_\_\_\_\_

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> chambre)

\_\_\_\_\_  
M. Nicolas Agnoux  
Rapporteur public  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Séance du 14 mars 2024  
Décision du 18 avril 2024  
\_\_\_\_\_

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 2 juillet 2021 et le 27 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Citeo demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le II de l'annexe de l'arrêté du 25 décembre 2020 portant modification de l'arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 34 ;
- la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 ;

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Juliette Mongin, maîtresse des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat de la société Citeo ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 19 mars 2024, présentée par la société Citeo ;

Considérant ce qui suit :

1. Eu égard aux moyens qu'elle soulève, la requête présentée par la société Citeo doit être regardée comme ne tendant à l'annulation du II de l'annexe de l'arrêté du 25 décembre 2020 portant modification de l'arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers qu'en tant qu'il modifie, à son 3°, les critères et niveaux d'éco-modulation du barème en amont des contributions financières du cahier des charges des éco-organismes de la filière, s'agissant de la prise en compte de l'incorporation de matières plastiques recyclées.

2. Aux termes de l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement : « (...) *La modulation prend la forme d'une prime accordée par l'éco-organisme au producteur lorsque le produit remplit les critères de performance et celle d'une pénalité due par le producteur à l'éco-organisme lorsque le produit s'en s'éloigne. Les primes et pénalités sont fixées de manière transparente et non discriminatoire. / (...) La modulation est soumise à l'avis du ministre chargé de l'environnement. Elle peut être fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement après avis de la commission inter-filières (...)* ». Aux termes de l'article R. 541-99 du même code : « *Pour l'application de l'article L. 541-10-3 relatif aux modulations des contributions financières versées par les producteurs, dans un délai de six mois à compter de la date de son agrément, l'éco-organisme détermine les critères de performance environnementale pertinents pour les produits ou groupes de produits relevant de son agrément et dont l'usage est similaire. Pour chacun de ces critères, il estime les performances pouvant être atteintes au regard des meilleures techniques disponibles et les différentiels de coûts correspondants. Il élabore une proposition de programme pluriannuel d'évolution des primes et pénalités fondée sur cette estimation ou sur d'autres critères de référence qu'il propose. / Chaque éco-organisme transmet*

*les éléments mentionnés au précédent alinéa pour accord au ministre chargé de l'environnement, après consultation de son comité des parties prenantes. L'accord est réputé acquis en l'absence d'opposition dans un délai de deux mois suivant la réception de la proposition. / L'éco-organisme peut réviser ces modulations dans les conditions fixées à l'alinéa précédent. / Lorsque les modulations sont fixées par l'arrêté prévu au troisième alinéa de l'article L. 541-10-3, leurs critères et amplitudes s'appliquent à l'identique à chacun des éco-organismes agréés pour une même catégorie de produits ».*

3. En premier lieu, s'il résulte de ces dispositions, entrées en vigueur le 12 février 2020 et applicables aux éco-organismes agréés et aux systèmes individuels approuvés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, en application de l'article 130 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qu'il appartient aux éco-organismes de proposer au ministre chargé de l'environnement de retenir les critères et niveaux d'évolution des éco-modulations qu'ils estiment pertinents pour la fixation, dans leurs filières de produits, des primes et pénalités appliquées et que ce dernier est réputé avoir donné son accord tacite en l'absence d'opposition dans les deux mois à compter de la réception de la proposition, celles-ci prévoient, dans le même temps, la possibilité pour le ministre, sans avoir à être saisi pour accord par un éco-organisme, de fixer lui-même ces modulations par un arrêté, pris après avis de la commission inter-filières, qui les rend applicables dans des conditions identiques à chacun des éco-organismes agréés pour une même catégorie de produits.

4. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées du 3° du II de l'annexe de l'arrêté du 25 décembre 2020, qui modifient les critères d'éco-modulation prévus par le *iv*, relatif à l'intégration de matières issues du recyclage des emballages ménagers, industriels ou commerciaux, du III.3.d du cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers, ont été prises au terme d'une procédure irrégulière au motif qu'elles n'ont pas été adoptées sur proposition d'un éco-organisme de la filière doit être écarté.

5. En deuxième lieu, le pouvoir réglementaire s'est borné, en l'espèce, à faire application de l'article L. 541-10-3, qui prévoit que la modulation peut être fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement. La société requérante ne peut dès lors, en tout état de cause, utilement soutenir que ces dispositions réglementaires méconnaîtraient le paragraphe 4 de l'article 8 *bis* de la directive du 19 novembre 2008 en tant qu'elles auraient privé les éco-organismes de leur pouvoir d'initiative dans l'évolution des éco-modulations.

6. Enfin, les éco-modulations imposées par les dispositions litigieuses l'ayant été en application de la loi, le moyen tiré de ce que celles-ci méconnaîtraient l'article 34 de la Constitution en ce qu'elles constitueraient des impositions de toute nature que le pouvoir réglementaire n'avait pas compétence pour instituer ne peut qu'être écarté comme inopérant.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la société Citéo n'est pas fondée à demander l'annulation des dispositions de l'annexe de l'arrêté du 25 décembre 2020 qu'elle attaque. Ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par suite, être également rejetées.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup>: La requête de la société Citeo est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Citeo, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 mars 2024 où siégeaient : Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre, président ; M. Stéphane Hoyneck, conseiller d'Etat et Mme Juliette Mongin, maîtresse des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 18 avril 2024.

La présidente :  
Signé : Mme Isabelle de Silva

La rapporteure :  
Signé : Mme Juliette Mongin

La secrétaire :  
Signé : Mme Valérie Peyrisse