

N° 474844

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**SOCIETE BRITISH AMERICAN
TOBACCO FRANCE - et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Laëtitia Malleret
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} chambre)

M. Frédéric Puigserver
Rapporteur public

Séance du 17 octobre 2024
Décision du 25 novembre 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 6 juin et 6 septembre 2023 et le 21 juin 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société British American Tobacco France, la société JT International France et la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 23 novembre 2022 du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits du tabac, ainsi que la décision implicite de rejet opposée par le ministre à leur recours gracieux du 6 février 2023 contre cet arrêté ;

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.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 2008 ;
- la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 ;
 - 2019 ;
 - la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 ;
 - la directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre ;
 - 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 Laëtitia Malleret, maîtresse des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Piwnica et Molinié, avocat de la société British American Tobacco France et autres ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 25 octobre 2024, présentée par les sociétés requérantes.

Considérant ce qui suit :

1. En application de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, il peut être fait obligation à tout producteur de produits générateurs de déchets, au titre du principe de responsabilité élargie du producteur, de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent ainsi que d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de la durée de vie desdits produits en assurant au mieux à l'ensemble des réparateurs professionnels et particuliers concernés, la disponibilité des moyens indispensables à une maintenance efficiente, de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation, de contribuer à des projets d'aide au développement en matière de collecte et de traitement de leurs déchets et de développer le recyclage des déchets issus des produits. Les producteurs s'acquittent de leur obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés dont, sauf dérogation prévue par décret, ils assurent la gouvernance, et auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière. Conformément au II du même article L. 541-10, les éco-organismes sont agréés s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels pour répondre aux exigences d'un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Ce cahier des charges précise les objectifs et modalités de mise en

œuvre des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs et, lorsque la nature des produits le justifie, fixe des objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage.

2. La directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement a prévu, à son article 8, l'application du principe de responsabilité élargie du producteur aux produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E de son annexe. Cette annexe recense notamment les produits du tabac « *avec filtres et filtres commercialisés pour être utilisés en combinaison avec des produits du tabac* ». L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement a été modifié par l'article 62 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie solidaire pour introduire un 19° incluant dans la liste des catégories de produits soumises au principe de responsabilité élargie du producteur : « *Les produits du tabac équipés de filtres composés en tout ou partie de plastique et les produits qui sont destinés à être utilisés avec des produits du tabac, à compter du 1^{er} janvier 2021. Il peut être fait obligation aux metteurs sur le marché de ces produits d'organiser un mécanisme de reprise financée des déchets qui en sont issus* ». Les articles R. 543-309 et R. 543-310 du code de l'environnement précisent les conditions de mise en œuvre de l'obligation de responsabilité élargie du producteur applicable aux produits du tabac et les modalités de gestion des déchets qui en sont issus.

3. Par un arrêté du 23 novembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a, sur le fondement des dispositions du II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, fixé le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits du tabac. La société British American Tobacco France, la société JT International France et la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté ainsi que de la décision implicite de rejet opposée par le ministre à leur recours gracieux du 6 février 2023 contre cet arrêté.

Sur les objectifs de réduction du nombre de mégots abandonnés illégalement :

4. D'une part, en vertu du paragraphe 1 de l'article 8 bis de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets : « *Lorsque des régimes de responsabilité élargie des producteurs sont mis en place (...), les États membres : / a) définissent clairement les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés, y compris les producteurs qui mettent des produits sur le marché de l'État membre, les organisations mettant en œuvre la responsabilité élargie des producteurs pour leur compte, les organismes publics ou privés de gestion des déchets, les autorités locales (...). / b) établissent, conformément à la hiérarchie des déchets, des objectifs de gestion des déchets en vue d'atteindre au moins les objectifs quantitatifs pertinents pour le régime de responsabilité élargie des producteurs (...) et établissent d'autres objectifs quantitatifs et/ou des objectifs qualitatifs jugés pertinents pour le régime de responsabilité élargie des producteurs (...)* ». En vertu du paragraphe 2 du même article 8 bis : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les détenteurs de déchets visés par les régimes de responsabilité élargie des producteurs (...) soient informés de l'existence de mesures de prévention des déchets (...) et de la prévention du dépôt sauvage de déchets (...)* ». Selon le paragraphe 4 de cet article 8 bis : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les contributions financières versées par le producteur du produit pour se conformer à ses obligations de responsabilité élargie : / a) couvrent les coûts suivants pour les produits que le producteur met sur le marché*

dans l'État membre concerné : / (...) - les coûts découlant de la fourniture d'informations adéquates aux détenteurs de déchets (...) ». L'article 9 de la même directive impose aux États membres de prendre des mesures pour éviter la production de déchets. Selon le paragraphe 3 de l'article 15 de la même directive : « *Les États membres peuvent décider (...) que la responsabilité de l'organisation de la gestion des déchets incombe en tout ou en partie au producteur du produit qui est à l'origine des déchets et que les distributeurs de ce produit peuvent partager cette responsabilité ».*

5. D'autre part, l'article 8 de la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 précitée prévoit, à son paragraphe 3, que : « *Les États membres veillent à ce que les producteurs de produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E, sections II et III, de l'annexe couvrent au moins les coûts suivants : / a) les coûts des mesures de sensibilisation visées à l'article 10 en ce qui concerne ces produits (...) »*, à savoir les « *mesures pour informer les consommateurs et pour encourager des habitudes de consommation responsables, afin de réduire les déchets sauvages issus de [ces] produits (...) ».*

6. Le cahier des charges annexé à l'arrêté attaqué fixe à l'éco-organisme, pour les années 2023, 2025 et 2026, des objectifs de réduction du nombre de mégots abandonnés illégalement dans les espaces publics respectivement de 20 %, 35 % et 40 % par rapport à 2022, année dite « de référence ».

7. En premier lieu, en assignant de tels objectifs chiffrés et en prévoyant que, pour les atteindre, l'éco-organisme élabore et met en œuvre des mesures de prévention et de gestion, l'arrêté attaqué se borne à faire application des dispositions du II de l'article L.541-10 mentionnées au point 1. Il n'a ni pour objet ni pour effet de faire peser sur le seul éco-organisme l'objectif de réduire le nombre de mégots abandonnés ou de transférer aux producteurs de la filière des obligations relevant de l'Etat. Les requérantes ne sont donc pas fondées à soutenir qu'il méconnaîtrait, pour ces motifs, les objectifs des articles 8 bis et 9 de la directive du 9 novembre 2008.

8. En deuxième lieu, le cahier des charges contesté détermine les obligations de l'éco-organisme en matière de prévention des déchets, mais également d'écoconception des produits, de collecte des déchets, de contribution aux coûts des opérations de nettoyage ainsi que d'information, de communication et d'études. Il prévoit également, selon les cas, l'accord ou l'avis des ministres chargés de la santé ou de l'environnement sur un certain nombre de mesures ou d'études élaborées et proposées par l'éco-organisme. Il précise, en outre, que lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés, les obligations du cahier des charges sont appréciées pour chacun d'entre eux au prorata des quantités de produits du tabac et de filtres mis sur le marché l'année précédente par les producteurs. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait le paragraphe 1 de l'article 8 bis et l'article 15 de la directive du 9 novembre 2008 précitée, faute de déterminer les responsabilités et rôles respectifs de l'éco-organisme et de l'Etat en matière de prévention et de réduction des déchets, doit être écarté.

9. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que l'éco-organisme de la filière de responsabilité élargie du producteur des produits du tabac est tenu d'élaborer une méthodologie d'évaluation du nombre de mégots abandonnés depuis janvier 2022, six mois après son agrément intervenu le 28 juillet 2021, et d'évaluer ce nombre depuis le 28 juillet 2022. Pour lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés, le cahier des charges ne se borne pas à lui prescrire de conclure des contrats portant sur la collecte ou la contribution aux coûts des

opérations de nettoyage, mais prévoit également d'autres types de mesures, comme la sensibilisation ou l'information des usagers ou des mesures de gestion des déchets. Il en résulte que l'atteinte des objectifs assignés à l'éco-organisme n'est pas, contrairement à ce qui est soutenu, dépendante de l'exécution de contrats qu'il n'aurait pas la possibilité de conclure à court terme. Il résulte de ces différents éléments qu'en retenant l'année 2022 comme année de référence pour assigner à l'éco-organisme un objectif de réduction du nombre de mégots abandonnés et en fixant, au moyen des différentes mesures qu'il prévoit, cet objectif à 20% en 2023, le cahier des charges attaqué n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Sur les contributions financières au coût des opérations de nettoyage des mégots abandonnés :

10. En vertu du paragraphe 4 de l'article 8 bis de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, il appartient aux Etats membres de prendre « *les mesures nécessaires pour que les contributions financières versées par le producteur du produit pour se conformer à ses obligations de responsabilité élargie : / (...) c) n'excèdent pas les coûts nécessaires à la fourniture de services de gestion des déchets présentant un bon rapport coût-efficacité* », ces coûts devant être « *établis de manière transparente entre les acteurs concernés (...)* ». Selon le paragraphe 4 de l'article 8 de la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, les coûts à couvrir par les producteurs « *(...) n'excèdent pas les coûts nécessaires à la fourniture des services qui y sont visés de manière rentable et sont établis de manière transparente entre les acteurs concernés. Les coûts du nettoyage des déchets sauvages se limitent aux activités exercées par les autorités publiques ou en leur nom. La méthode de calcul est mise au point de telle sorte que les coûts du nettoyage des déchets sauvages puissent être établis de manière proportionnée (...)* ».

11. En droit interne, l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement, pris pour la transposition de ces directives, prévoit que : « *Les contributions financières versées par le producteur à l'éco-organisme couvrent les coûts de prévention, de la collecte, du transport et du traitement des déchets, y compris les coûts de ramassage et de traitement des déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre, lorsque le cahier des charges mentionné à l'article L. 541-10 le prévoit, (...) et, le cas échéant, les autres coûts nécessaires pour atteindre les objectifs quantitatifs ou qualitatifs fixés par le cahier des charges. (...) La prise en charge des coûts supportés par le service public de gestion des déchets est définie par un barème national (...)* ». En vertu de l'article R. 541-116 du même code : « *Pour les produits mentionnés [au] 19° (...) de l'article L. 541-10-1, les éco-organismes contribuent financièrement aux coûts de la gestion des déchets issus des produits relevant de leur agrément qui sont supportés par les personnes publiques dans le cadre des opérations de nettoyage, y compris ceux issus des produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'obligation de responsabilité élargie. Le montant de cette contribution est de 80 % des coûts de nettoyage (...)* ».

12. En premier lieu, le projet de cahier des charges, incluant une proposition de barème, a été soumis pour avis à la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs ainsi qu'au Conseil national d'évaluation des normes et a fait l'objet d'une procédure de participation du public au titre de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Dès lors, eu égard aux garanties de transparence offertes par ces procédures, le moyen tiré de ce que ce barème n'aurait pas été arrêté de manière transparente avec les acteurs concernés, en

méconnaissance des objectifs fixés par les dispositions, citées au point 10, des directives des 19 novembre 2008 et 5 juin 2019, doit, en tout état de cause, être écarté.

13. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le barème des contributions financières contesté a été établi sur la base d'un coût annuel de nettoyage des mégots estimé à 96 millions d'euros calculé à partir de données prenant en compte l'estimation de 4 700 tonnes de mégots jetés en France et un indice moyen de salissure, qui quantifie le nombre de mégots pour 100 m² et après avoir déterminé la charge de travail associée au nettoyage. Si les requérants contestent le barème auquel ces estimations conduisent, et plus généralement l'étude sur laquelle s'est fondée l'administration, les éléments qu'ils produisent ne sont pas de nature à démontrer que les données ainsi retenues pour la première mise en œuvre de cette filière « responsabilité élargie du producteur » seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Au demeurant, le cahier des charges annexé à l'arrêté attaqué prévoit un mécanisme de réexamen de cette estimation en ce que l'éco-organisme, d'une part, réévalue au moins tous les deux ans, le nombre de mégots abandonnés et, d'autre part, peut, après avoir évalué les coûts de nettoyage, proposer au ministre chargé de l'environnement de modifier le barème des contributions financières. Enfin, le même cahier des charges prévoit que les contributions sont versées par l'éco-organisme « dans les conditions prévues par un contrat-type » imposant aux personnes publiques bénéficiaires de fournir « un programme des opérations de nettoyage des mégots abandonnés ainsi que les justificatifs afférents à la réalisation de ces opérations » et précisant le montant et les modalités du soutien financier. Il résulte de ces différents éléments que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le montant des contributions financières versées par l'éco-organisme serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ou qu'il ne serait pas proportionné aux coûts nécessaires à la fourniture du service concerné.

14. En troisième lieu, il ressort des dispositions des paragraphes 4.3.1 et 5.2 du cahier des charges contesté que les contributions versées par l'éco-organisme ont pour objet de participer financièrement non seulement aux coûts de nettoyage supportés par les collectivités territoriales mais également aux mesures d'information et de sensibilisation conduites par ces dernières afin de prévenir l'abandon de mégots. En outre, en vertu du paragraphe 6.2 du même cahier des charges, l'éco-organisme est tenu d'identifier, d'évaluer et de qualifier les facteurs susceptibles d'influer sur le comportement des consommateurs de produits du tabac afin de prévenir l'abandon illégal de mégots. Dès lors, contrairement à ce qui est soutenu, les contributions versées par les producteurs à l'éco-organisme et celles versées par ce dernier aux collectivités territoriales ne se bornent pas à prendre en charge des coûts de nettoyage mais ont également vocation à financer des mesures de prévention de déchets. Par suite, le moyen tiré de ce que ces contributions méconnaîtraient l'objectif de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-10 du code de l'environnement doit être écarté.

15. En quatrième lieu, il ressort du cahier des charges précité que l'éco-organisme est tenu de contribuer aux coûts des opérations de nettoyage des mégots « conformément à l'article R. 541-116 du code de l'environnement », l'éco-organisme devant prendre à sa charge, à leur demande, 80% des coûts relatifs aux opérations de nettoyage assurées par les personnes publiques autres que les collectivités territoriales. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées méconnaîtraient l'article R. 541-116 précité pour faire supporter à l'éco-organisme la totalité des coûts des opérations de nettoyage doit être écarté.

16. En cinquième lieu, la contribution financière versée par les producteurs à un éco-organisme constitue la contrepartie directe du service qui leur est rendu par celui-ci, consistant à pourvoir, pour leur compte, au traitement des déchets qu'ils ont mis sur le marché national, et ne saurait être regardée comme un versement assimilable à une imposition ou à une taxe instituée par l'autorité publique. Dès lors que, ainsi qu'il a été dit, il n'est pas établi que les contributions financières excèderaient les coûts réels de nettoyage des déchets issus des produits du tabac, le moyen tiré de ce que le cahier des charges contesté aurait, en méconnaissance de la directive (UE) 2020/262 du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise, institué, par ces contributions, des taxes indirectes sur les produits soumis à accise, doit, en tout état de cause, être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la société British American Tobacco France et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêt qu'elles attaquent, ainsi que de la décision implicite de rejet opposée par le ministre à leur recours gracieux contre cet arrêt. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société British American Tobacco France et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société British American Tobacco France, première dénommée pour l'ensemble des requérantes, et à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Copie en sera adressée à la société Alcome.