

N^{os} 491539, 491636, 494022

REPUBLIQUE FRANÇAISE

- SYNDICAT ALLIANCE PLASTURGIE
& COMPOSITES DU FUTUR
- UNION FRANÇAISE DES INDUSTRIES
DES CARTONS, PAPIERS ET
CELLULOSES et autres
- FEDERATION CARTON ONDULE DE
FRANCE et autre

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Antoine Berger
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Maïlys Lange
Rapporteuse publique

Séance du 19 septembre 2025
Décision du 7 novembre 2025

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 491539, par une requête, deux mémoires complémentaires, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 6 février, 6 juin et 24 juin 2024 et les 30 mai, 8 juillet et 16 septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Alliance Plasturgie & Composites du Futur (Plastalliance) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 491636, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 février et 23 septembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union française des industries des cartons, papiers et celluloses (Copacel), l'Association française des distributeurs de papiers et d'emballages (AFDPE), la Fédération des entreprises du bureau et du numérique (EBEN), la société Sylvamo France et la société Papeteries de Clairefontaine demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 494022, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 6 mai et 19 novembre 2024 et le 6 janvier 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la fédération Carton ondulé de France et la Fédération française du cartonnage demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 ;
- la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 ;
- la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 ;
- la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 ;
- le code de commerce ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 ;
- le décret n° 2021-517 du 29 avril 2021 ;
- le décret n° 2023-906 du 28 septembre 2023 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Antoine Berger, auditeur,
- les conclusions de Mme Mailys Lange, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, avocat du syndicat Alliance Plasturgie & Composites du Futur (Plastalliance) et à la SCP Gouz-Fitoussi, avocat de la fédération Carton ondulé de France et autre ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées les 22 septembre et 2 octobre 2025, présentées par le syndicat Alliance Plasturgie & Composites du Futur, et la note en délibéré, enregistrée le 29 septembre 2025, présentée par l'Union française des industries des cartons, papiers et celluloses et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes du syndicat Alliance Plasturgie & Composites du Futur (Plastalliance), de l'Union française des industries des cartons, papiers et celluloses (Copacel) et

autres et de la fédération Carton ondulé de France et autre sont dirigées contre le même arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. En application du I de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, il peut, notamment, 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 proviennent de ces produits, ainsi que d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de leur durée de vie 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 de ces déchets. Les producteurs s'acquittent de leur obligation soit en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés, dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation en leur versant, en contrepartie, une contribution financière, soit par la mise en œuvre d'un système individuel de collecte et de traitement agréé. En application du II du même article, les éco-organismes et systèmes individuels 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, qui précise notamment les objectifs et modalités de mise en œuvre des obligations en matière de conception, production et distribution de produits générateurs de déchets et fixe des objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage. Ces objectifs doivent être cohérents avec ceux que mentionne l'article L. 541-1 du même code.

3. Aux termes de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier : « *Relèvent du principe de responsabilité élargie du producteur en application du premier alinéa du I de l'article L. 541-10 : / 1° Les emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages, y compris ceux susceptibles de l'être et ceux consommés hors foyer, les imprimés papiers, à l'exception des livres, émis, y compris à titre gratuit, par des donneurs d'ordre ou pour leur compte et les papiers à usage graphique, à destination des utilisateurs finaux qui produisent des déchets ménagers et assimilés (...)* ». Plastalliance, Copacel et autres et Carton ondulé de France et autre demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique. Eu égard à leur argumentation, les requérants doivent être regardés comme n'en demandant l'annulation qu'en tant qu'il fixe le cahier des charges des éco-organismes qui figure en annexe I à cet arrêté.

Sur la légalité externe de l'arrêté attaqué :

4. En premier lieu, aux termes du cinquième alinéa du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, relatif aux modalités de participation du public aux décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement : « *Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une*

synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. » Il ressort des pièces du dossier que la consultation du public sur le projet d'arrêté a été ouverte du 3 au 25 novembre 2023 et que l'arrêté litigieux a été signé le 7 décembre 2023, soit douze jours plus tard. Il ne ressort pas des pièces du dossier que ce délai aurait été insuffisant pour permettre la prise en considération des observations et propositions déposées par le public lors de la consultation. Le moyen tiré de ce que l'arrêté litigieux devrait être annulé dès lors que la consultation du public aurait été irrégulière doit donc être écarté.

5. En deuxième lieu, le moyen tiré de ce que l'arrêté litigieux serait entaché d'un vice de procédure en raison de l'absence de publication de l'avis rendu par le conseil national d'évaluation des normes manque en fait. Par ailleurs, le moyen tiré de ce que le conseil national d'évaluation des normes aurait méconnu les règles de quorum définies à l'article 4 de son règlement intérieur n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

6. En troisième lieu, aux termes du XI de l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement : « *La commission [inter-filières] est consultée pour avis notamment sur : / - les projets d'arrêtés portant cahiers des charges impartis aux éco-organismes ou systèmes individuels de chaque filière (...)* ». Il ressort des comptes-rendus des séances de la commission inter-filières que la commission a été saisie, le 19 octobre 2023, d'un premier projet d'arrêté, puis, le 9 novembre suivant, d'un projet modifié et que nombre des dispositions du projet d'arrêté ont fait l'objet d'une discussion et d'un vote séparés. La circonstance que ces comptes-rendus ne mentionnent pas explicitement l'ensemble des dispositions contenues dans le projet d'arrêté soumis à la commission est sans incidence sur la régularité de la consultation opérée. Par ailleurs, il ne résulte pas des dispositions précitées que la saisine de la commission doive, à peine d'irrégularité, être accompagnée de l'étude d'impact du projet de texte qui lui est soumis. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation de la commission inter-filières doit être écarté.

7. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 462-2 du code de commerce : « *L'Autorité de la concurrence est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : / 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; / 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; / 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.* » Le cahier des charges défini par l'arrêté attaqué encadre les missions de l'éco-organisme agréé de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique, précise les modalités de fixation des éco-contributions dues par les producteurs et des primes et pénalités pouvant leur être appliquées en fonction de la réduction, du réemploi et du recyclage de leurs déchets, et impose à l'éco-organisme de définir des gammes standards d'emballages réemployables, de mettre en œuvre des actions pour atteindre les objectifs de réduction, de réemploi et de recyclage des différentes catégories de déchets et de réemploi et de réutilisation des emballages ménagers en substitution au plastique à usage unique et de prendre en charge certains types de déchets. Ces dispositions n'ont donc ni pour objet ni pour effet de placer les producteurs d'emballages ménagers, d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique dans l'une des trois situations énumérées à l'article L. 462-2 du code de commerce. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière faute de consultation de l'Autorité de la concurrence doit être écarté.

8. En cinquième lieu, si le paragraphe 7 de l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dispose que « *Les Etats membres notifient à la Commission toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative qui prévoit des exigences visées au paragraphe 6 ainsi que les raisons qui se rapportent à ces exigences* », ce même paragraphe précise expressément que « *La notification n'empêche pas les Etats membres d'adopter les dispositions en question* ». Par suite, ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté serait illégal faute de notification à la Commission européenne sur le fondement de ces dispositions.

9. En sixième lieu, l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information dispose que : « *Sous réserve de l'article 7, les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique (...)* ». Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, point f, de cette même directive, une règle technique s'entend d'« *une spécification technique ou autre exigence (...), y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation (...), de même que (...) les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit (...)* ». Le iii du même f précise que constituent notamment des règles techniques de facto « *les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services* ». Enfin, selon le paragraphe 1, point d, du même article, une « autre exigence » s'entend d'« *une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation* ».

10. Aux termes de l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement : « *Les contributions financières versées par les producteurs (...) sont modulées, lorsque cela est possible au regard des meilleures techniques disponibles, pour chaque produit ou groupe de produits similaires, en fonction de critères de performance environnementale (...). / 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 (...)* ». L'article R. 541-99 du même code dispose que : « *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 (...) ». Aux termes de l'article 2.2 du cahier des charges défini par l'arrêté litigieux, relatif à l'élaboration de modulations : « Dans les conditions prévues à l'article R. 541-99 et après consultation de son comité technique de l'écoconception, l'éco-organisme propose, pour les emballages ménagers d'une part, pour les imprimés papiers et papiers à usage graphique d'autre part, au ministre chargé de l'environnement, des primes et pénalités associées aux critères de performance environnementale pertinents portant au moins sur les critères précisés ci-dessous, lorsque la nature des produits le justifie. / L'éco-organisme peut proposer, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, des primes et pénalités associées aux autres critères de performance environnementale mentionnés à l'article L. 541-10-3 (...) ». Enfin, l'article 2.2.2 du cahier des charges fixe les critères auxquels devront obéir les primes et pénalités relatives aux emballages ménagers proposées par l'éco-organisme et soumises pour avis au ministre chargé de l'environnement.

11. Il résulte des dispositions citées au point 10 que l'article 2.2.2 du cahier des charges se borne à prévoir la mise en place de primes et pénalités selon des critères de performance environnementale, mais n'impose, par lui-même, aucune prescription dont l'observation serait obligatoire pour la commercialisation des produits. Il ne ressort par ailleurs pas des pièces du dossier que ces primes et pénalités auraient une incidence significative, directe ou indirecte, sur la consommation ou la commercialisation des produits concernés. Dès lors, cet article ne saurait être regardé comme ayant pour effet d'instituer une règle technique *de jure* ou *de facto* au sens des dispositions citées au point 9. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article 2.2.2 du cahier des charges aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière faute d'avoir été notifié à la Commission européenne, en violation de la directive (UE) 2015/1535 précitée, doit être écarté.

12. En septième lieu, aux termes de l'article 107, paragraphe 1, 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 de l'article 108, paragraphe 3, 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.* »

13. En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la qualification d'aide d'État au sens de l'article 107 du traité suppose la réunion de quatre conditions, à savoir qu'il existe une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, que cette intervention soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence. Il résulte de ce qui a été dit au point 2 que le régime de responsabilité élargie des producteurs de produits générateurs de déchets institué par le législateur implique que ceux-ci pourvoient ou contribuent à la prévention et à la gestion de ces déchets, le cas échéant, s'ils choisissent de s'acquitter de cette obligation de manière collective, via des contributions à un éco-organisme. Si, en application des dispositions de l'arrêté litigieux citées au point 10, l'éco-organisme, à qui il appartient de définir le montant global des contributions nécessaire pour couvrir ses charges et leur répartition entre les metteurs sur le marché, peut instaurer des

modulations prenant notamment la forme de « primes » réduisant le montant des contributions de certains producteurs à l'éco-organisme, ces primes ne sont pas accordées par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat. Par suite, le syndicat Plastalliance n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté litigieux aurait pour effet d'instaurer une aide d'Etat et qu'il serait entaché d'un vice de procédure faute d'avoir été notifié à la Commission européenne en application des dispositions citées au point 12.

Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

14. En premier lieu, aux termes du VII de l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement : « *Sans préjudice des autres critères de modulation prévus à l'article L. 541-10-3, la modulation des contributions financières versées par les producteurs dont les produits sont soumis au régime de responsabilité élargie du producteur en application du 1^o de l'article L. 541-10-1 prend la forme d'une prime accordée par les éco-organismes agréés lorsque ces produits contribuent à une information d'intérêt général du public sur la prévention et la gestion des déchets, en particulier sur le geste de tri, notamment par la mise à disposition gratuite d'encarts d'information, sous réserve que ces produits respectent des critères de performance environnementale et que les dispositifs d'information d'intérêt général du public prévus au présent alinéa ne conduisent pas à augmenter la quantité d'emballages ou de papier graphique mis sur le marché. (...) / Les modalités de mise à disposition gratuite des encarts d'information, leurs caractéristiques techniques et les critères de performance environnementale mentionnés au même premier alinéa sont définis par décret* ». En application de ces dispositions, le décret du 28 septembre 2023 portant diverses dispositions relatives à la fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers, d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique a introduit dans le code de l'environnement un article D. 543-352 qui dispose que : « *I. - La valorisation d'un encart mis à disposition sur un emballage, un imprimé papier ou un papier à usage graphique donné est établie à 50 % du tarif public. / II. - La prime mentionnée au VII de l'article L. 541-10-18 ne peut représenter plus de 20 % du montant annuel total de la contribution due par produit par un même adhérent au titre de la gestion des déchets d'emballages ménagers et des déchets d'imprimés papiers ou de papiers à usage graphique, à l'exception des publications de presse pour lesquelles elle peut atteindre 100 % (...)* ». L'article 2.2.1 du cahier des charges contesté dispose que : « L'éco-organisme met en place une prime pour les emballages ménagers et les imprimés papiers et papiers à usage graphique qui contribuent à une information d'intérêt général du public sur la prévention et la gestion des déchets dans les conditions et selon les modalités prévues par le décret n° 2023-906 du 28 septembre 2023 portant diverses dispositions relatives à la fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers, d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique ». Il résulte de ces dispositions que l'éco-organisme met en place, pour les producteurs d'emballages ménagers, d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique qui contribuent, par la mise à disposition gratuite d'encarts d'information, à une information du public sur la prévention et la gestion des déchets, une prime qui peut, pour les publications de presse, atteindre 100 % de l'éco-contribution dont elles sont redevables.

15. Premièrement, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions de l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement ne font pas obstacle à ce que la prime qu'elles instituent puisse atteindre un montant égal à celui de la contribution annuelle due par un producteur, ainsi que le prévoit l'article D. 543-352 du même code.

16. Deuxièmement, l'article 8 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets permet aux Etats membres de prendre des mesures pour soumettre les producteurs au régime de responsabilité élargie des producteurs, qui peuvent notamment prévoir que la gestion des produits renvoyés et les déchets qui subsistent après l'utilisation de ces produits est à leur charge et qu'ils en assument la responsabilité financière. Aux termes de l'article 8 *bis*, paragraphe 4, de cette même directive : « 4. 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 de collecte séparée des déchets et de leur transport et traitement ultérieurs (...), / - les coûts découlant de la fourniture d'informations adéquates aux détenteurs de déchets conformément au paragraphe 2, / (...) b) lorsque les obligations de responsabilité élargie des producteurs sont remplies collectivement, soient modulées, lorsque cela est possible, pour chaque produit ou groupe de produits similaires (...) / Lorsque la nécessité d'assurer la bonne gestion des déchets et la viabilité économique du régime de responsabilité élargie des producteurs le justifie, les États membres peuvent s'écarter de la répartition de la responsabilité financière énoncée au point a) à condition que : / (...) iii) pour les régimes de responsabilité élargie des producteurs mis en place avant le 4 juillet 2018 en vue d'atteindre des objectifs de gestion des déchets fixés uniquement par la législation de l'État membre, les producteurs de produits supportent au moins 50 % des coûts nécessaires ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux Etats membres qui soumettent des producteurs au principe de responsabilité élargie du producteur de veiller à ce que les contributions financières auxquelles sont assujettis ces producteurs couvrent notamment, de manière collective, les coûts de collecte et de traitement des déchets et les coûts de fourniture d'informations adéquates aux détenteurs de déchets, mais que ces contributions peuvent être modulées pour des produits ou groupes de produits similaires.

17. Les dispositions de l'article D. 543-352 du code de l'environnement citées au point 14, si elles fixent les paramètres de la prime à laquelle sont éligibles les producteurs de publications de presse qui mettent gratuitement à disposition des encarts d'information générale du public sur la prévention et la gestion des déchets, n'ont ni pour objet ni pour effet d'exempter ces producteurs de la contribution financière à laquelle ils sont assujettis en vertu de leur soumission au régime de responsabilité élargie des producteurs. Au surplus, dès lors que la mise à disposition gratuite de ces encarts est valorisée à 50 % de leur prix public, ce dispositif maintient des coûts à la charge des producteurs concernés. Par suite, ces dispositions ne méconnaissent ni l'article 8 *bis* précité de la directive 2008/98/CE ni, en tout état de cause, le principe pollueur-payeur.

18. Troisièmement, il ressort des pièces du dossier que les dispositions précitées de l'article D. 543-352 du code de l'environnement visent à favoriser la satisfaction de ses missions par l'éco-organisme, en réduisant les coûts de la mise à disposition de l'information qu'il est tenu de délivrer aux détenteurs de déchets et en assurant sa large diffusion sur des supports adaptés, tout en tenant compte de la situation particulière des éditeurs de publications de presse. Ainsi, la différence de traitement qui résulte de ces dispositions, qui est en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit, répond à des raisons d'intérêt général et n'apparaît pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient.

19. Il résulte des points 14 à 18 que le moyen tiré de ce que l'article 2.2.1 du cahier des charges serait illégal dès lors qu'il a été pris pour l'application des dispositions d'un décret qui méconnaîtraient l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement, la directive

2008/98/CE, le principe pollueur-payeur et le principe d'égalité doit, en tout état de cause, être écarté.

20. En deuxième lieu, l'article 2.2.2.2 du cahier des charges annexé à l'arrêté litigieux dispose que : « L'éco-organisme propose une prime qui porte au moins sur la première mise sur le marché : / - de tout emballage réemployable au sens de l'article R. 543-43 et à l'exception des sacs de caisse définis à l'article R. 541-330-1 ; / - de tout emballage réemployable respectant une gamme standard d'emballages réemployables telle que mentionné à l'article 65 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. / Cette prime représente au moins 50 % pour tout emballage réemployable et 100 % pour tout emballage réemployable respectant une gamme standard du montant de la contribution financière (...) ». Ces dispositions introduisent une différence de traitement entre les producteurs qui utilisent des emballages réemployables selon que ces derniers appartiennent ou non à une gamme standard. Il ressort des pièces du dossier qu'en favorisant l'uniformisation des modèles d'emballages mis sur le marché et, par suite, des infrastructures nécessaires à leur traitement en vue de leur réemploi, ces dispositions visent à faciliter la mise en place de solutions de réemploi et le développement de la filière industrielle associée. Ainsi, la différence de traitement qui résulte de ces dispositions, qui est en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit, répond à une raison d'intérêt général et n'apparaît pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article 2.2.2.2 du cahier des charges méconnaîtrait le principe d'égalité, notamment parce qu'il introduirait une différence de traitement injustifiée entre les producteurs d'emballages en plastique et les producteurs d'emballages en carton, doit être écarté.

21. En troisième lieu, en vertu de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres. Toutefois, une réglementation ou une pratique nationale qui constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou par des exigences impératives. Dans l'un et l'autre cas, la mesure nationale doit, conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

22. L'article 2.2.2.4 du cahier des charges contesté dispose que « L'éco-organisme accorde une prime aux emballages de produits en plastique qui incorporent au moins 10 % de matières plastiques issues du recyclage des emballages ménagers, industriels ou commerciaux (...) » et précise que « ces primes sont octroyées sous réserve que : / (...) – les matériaux sont recyclés à moins de 1 500 km de leur lieu de collecte et / – l'ensemble des installations de tri des déchets, de préparation au recyclage et de recyclage respectent les dispositions équivalentes à celles du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement ». Contrairement à ce que soutient le syndicat Plastalliance, d'une part, ces dispositions se bornent à prévoir, pour l'octroi de la prime, une distance maximale entre le lieu de collecte d'un déchet de plastique et le lieu de son recyclage, et non une distance maximale entre le lieu de recyclage et le lieu de livraison du plastique recyclé. Le requérant n'est, par suite, pas fondé à soutenir que ces dispositions excluraient du bénéfice de la prime les entreprises qui se fournissent en plastique recyclé auprès d'entreprises européennes qui se trouveraient à plus de 1 500 km de la France. D'autre part, ces dispositions se bornent à subordonner le bénéfice de la prime au respect de dispositions équivalentes à celles du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, dont il n'est pas soutenu qu'elles différencieraient de la réglementation résultant du droit de l'Union européenne.

Par suite, le moyen tiré de ce que ces dispositions constitueraient une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation prohibée par l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne peut qu'être écarté.

23. En quatrième lieu, d'une part, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages : « *Les États membres veillent à ce que, outre les mesures arrêtées conformément à l'article 9, d'autres mesures de prévention soient mises en œuvre pour empêcher la production de déchets d'emballage et réduire au minimum les incidences des emballages sur l'environnement. / Ces autres mesures de prévention peuvent consister en (...) des mesures d'incitation par le biais de régimes de responsabilité élargie des producteurs visant à réduire au minimum l'incidence environnementale des emballages, ou des actions analogues (...). / Les États membres ont recours à des instruments économiques et à d'autres mesures pour inciter à l'application de la hiérarchie des déchets, tels que ceux indiqués à l'annexe IV bis de la directive 2008/98/CE ou à d'autres instruments et mesures appropriés* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de 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 : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour parvenir à une réduction ambitieuse et soutenue de la consommation des produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie A de l'annexe (...) / Les mesures peuvent comprendre des objectifs nationaux de réduction de la consommation, des mesures garantissant que des produits réutilisables substituant les produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie A de l'annexe sont mis à la disposition du consommateur final au point de vente (...)* ». Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, de la même directive : « *Les États membres veillent à ce que des régimes de responsabilité élargie des producteurs soient établis pour tous les produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E de l'annexe qui sont mis sur le marché de l'État membre, conformément aux articles 8 et 8 bis de la directive 2008/98/CE.* » Il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux États membres d'adopter des mesures de prévention pour empêcher la production de déchets d'emballages et réduire au minimum leur incidence sur l'environnement, qui peuvent consister en des mesures d'incitation par le biais de régimes de responsabilité élargie des producteurs ou en des actions analogues. Pour atteindre ces objectifs, en tenant compte de la hiérarchie de traitement des déchets, ils peuvent recourir à des instruments économiques et à des mesures incitatives.

24. D'autre part, premièrement, aux termes du I de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement : « *I. - La France se donne pour objectif d'atteindre un taux de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique pour boisson de 77 % en 2025 et de 90 % en 2029. / Les cahiers des charges des éco-organismes doivent se conformer à ces objectifs dans l'année qui suit la promulgation de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. / La France se donne également pour objectif de réduire de 50 % d'ici à 2030 le nombre de bouteilles en plastique à usage unique pour boisson mises sur le marché (...)* ». En application de ces dispositions, l'article 3.2 du cahier des charges litigieux fixe un objectif de réduction de la production de déchets de bouteilles pour boissons en plastique à usage unique et impose à l'éco-organisme de mettre en œuvre les actions nécessaires pour atteindre cet objectif.

25. Deuxièmement, aux termes de l'article L. 541-10-17 du même code : « *La France se donne pour objectif d'atteindre la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040. / Un objectif de réduction, un objectif de réutilisation et de réemploi et un objectif de recyclage sont fixés par décret pour la période 2021-2025, puis*

pour chaque période consécutive de cinq ans. / Une stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique est définie par voie réglementaire avant le 1^{er} janvier 2022. Cette stratégie détermine les mesures sectorielles ou de portée générale nécessaires pour atteindre les objectifs mentionnés au deuxième alinéa. Ces mesures peuvent prévoir notamment la mobilisation des filières à responsabilité élargie du producteur et de leurs éco-modulations, l'adaptation des règles de mise sur le marché et de distribution des emballages ainsi que le recours à d'éventuels outils économiques.» Ces dispositions confient au pouvoir réglementaire le soin de fixer par décret des objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi et de recyclage des emballages en plastique à usage unique, pour l'atteinte desquels une stratégie est mise en place, qui peut prévoir la mobilisation des filières à responsabilité élargie des producteurs, l'adaptation des règles de mise sur le marché et de distribution des emballages ainsi que le recours à d'éventuels outils économiques. Le décret du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025 a ainsi fixé cet objectif de réduction « à 20 %, dont au moins 50 % obtenus par recours au réemploi et à la réutilisation d'emballages, à l'échéance du 31 décembre 2025, en tenant compte du potentiel propre aux catégories de produits auxquelles sont destinés ces emballages », et indiqué les actions qui concourent à l'atteinte de cet objectif. En application de ces dispositions, l'article 3.3 du cahier des charges litigieux fixe un objectif de réduction de la production de déchets d'emballages ménagers en plastique à usage unique et impose à l'éco-organisme de mettre en œuvre les actions nécessaires pour atteindre cet objectif.

26. Dès lors que les dispositions citées au point 23 prévoient l'adoption, par les Etats membres, de mesures supplémentaires pour la prévention et la réduction de l'incidence sur l'environnement des déchets d'emballages ménagers, qui peuvent consister en des mesures d'incitation par le biais de régimes de responsabilité élargie des producteurs, le législateur ne les a pas méconnues en fixant, d'une part, des objectifs de recyclage des bouteilles en plastique et de réduction de leur mise sur le marché, d'autre part, des objectifs de réduction de la production de déchets d'emballages ménagers en plastique à usage unique, et en prévoyant, pour l'atteinte de ces objectifs, la mobilisation des filières à responsabilité élargie des producteurs, qui n'a pas le caractère d'une mesure d'interdiction ou de restriction de la commercialisation des emballages ménagers. Par suite, le moyen tiré de ce que les articles L. 541-10-11 et L. 541-10-17 du code de l'environnement, pour l'application desquels ont été pris les articles 3.2 et 3.3 du cahier des charges, méconnaîtraient les dispositions des directives 94/62/CE et (UE) 2019/904 doit être écarté.

27. En cinquième lieu, par exception à la règle, posée à l'article L. 541-50 du code de l'environnement, selon laquelle les modalités d'application du chapitre I^{er} « Prévention et gestion des déchets » du titre IV du livre V du code de l'environnement sont déterminées par décret en Conseil d'Etat, l'article L. 541-10-17, qui appartient à ce chapitre, dispose que : « *Un objectif de réduction, un objectif de réutilisation et de réemploi et un objectif de recyclage sont fixés par décret pour la période 2021-2025, puis pour chaque période consécutive de cinq ans.* » Dès lors, le décret du 29 avril 2021 précité, pris pour l'application de l'article L. 541-10-17 du code de l'environnement, n'est pas intervenu dans un domaine réservé par la loi au décret en Conseil d'Etat. Par suite, le moyen tiré de ce que les articles 3.3 et 4.1 du cahier des charges auraient été pris pour l'application d'un décret illégal, faute d'être un décret en Conseil d'Etat, doit, en tout état de cause, être écarté.

28. En sixième lieu, premièrement, les articles 4.6 et 4.7 du cahier des charges litigieux fixent les modalités du soutien apporté par l'éco-organisme au fonctionnement des

opérateurs du réemploi et de la réutilisation des emballages ménagers, en prévoyant notamment que les coûts des opérations de reprise, de transport, de lavage des emballages et des récipients pour aliments réemployables peuvent être compris dans les coûts que l'éco-organisme doit prendre en charge. L'article 4.7 précise que « lorsqu'il pourvoit à la gestion des emballages, l'éco-organisme passe des marchés dans les conditions fixées au I et au II de l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement », lesquelles disposent notamment que l'éco-organisme est tenu de passer ces marchés selon des procédures d'appel d'offres non discriminatoires et des critères d'attribution transparents, en recherchant des modalités d'allotissement suscitant la plus large concurrence. Dès lors que ces dispositions du cahier des charges se bornent à définir les conditions dans lesquelles l'éco-organisme contribue à la prise en charge financière des opérations qu'imposent le réemploi et la réutilisation des emballages ménagers, conformément à l'objectif qui lui est assigné par l'article L. 541-10 du code de l'environnement précité, elles ne sauraient, par elles-mêmes, conduire l'éco-organisme à abuser d'une position dominante.

29. Deuxièmement, dès lors que l'article 2.2 du cahier des charges litigieux se borne à charger l'éco-organisme de définir un système de modulation des contributions en lien avec la performance environnementale des produits, qui prend la forme de primes et de pénalités fixées de manière transparente et non discriminatoire, il ne saurait être soutenu qu'il impose de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente.

30. Troisièmement, les articles 5.2 et suivants du cahier des charges litigieux définissent les modalités du soutien de l'éco-organisme aux collectivités territoriales, lesquelles sont responsables du service public de gestion des déchets d'emballages ménagers et de papiers, dont les coûts doivent être pris en charge par les contributions des producteurs soumis au principe de responsabilité élargie des producteurs, conformément aux dispositions des articles L. 541-10-2 et L. 541-10-18 du code de l'environnement. Dès lors que les collectivités territoriales, à la différence des autres opérateurs du marché du traitement et de la valorisation des déchets, ont la charge du service public de gestion des déchets, il ne saurait être utilement soutenu que les modalités particulières du soutien que leur apporte l'éco-organisme conduiraient à appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes.

31. Il résulte des points 28 à 30 que doit être écarté le moyen tiré de ce que les articles litigieux du cahier des charges méconnaîtraient les principes de libre concurrence et de liberté d'entreprendre des opérateurs sur le marché, ainsi que les articles 102 et 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article L. 420-2 du code de commerce.

32. En septième lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 541-10-2 précité du code de l'environnement : « *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 (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'il peut être fait obligation aux producteurs de produits générateurs de déchets de couvrir les coûts de ramassage des déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du chapitre 1^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement, lorsque le cahier des charges le prévoit.

33. L'article 5.2.3 du cahier des charges litigieux définit le taux d'acquittement pour le calcul des tonnages soutenus par l'éco-organisme en ce qui concerne les imprimés papiers et les papiers à usage graphique, qui est appliqué au tonnage de l'ensemble des déchets issus d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique collectés et triés par le service public de gestion des déchets pour déterminer le tonnage correspondant à des déchets relevant de la filière à responsabilité élargie des producteurs et en déduire le coût correspondant à cette mission, comme « le rapport entre les tonnages de déchets issus d'imprimés papiers et papiers à usage graphique relevant du 1^o de l'article L. 541-10-1 et l'ensemble des déchets d'imprimés papiers et papiers à usage graphique collectés et triés par le service public de gestion des déchets ». En prévoyant que ce calcul intègre les déchets dont les producteurs ne s'acquittent pas de la contribution qu'ils sont tenus de verser à l'éco-organisme et, dès lors, que l'ensemble des coûts de gestion des déchets soumis à cette filière sont pris en charge, cet article se borne à faire application des dispositions du premier alinéa de l'article L. 541-10-2 précité. Par suite, et alors, au surplus, que les producteurs qui méconnaissent leurs obligations peuvent faire l'objet de sanctions administratives en application de l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement ou des sanctions pénales prévues à l'article L. 541-46 du même code, le moyen tiré de ce que ces dispositions du cahier des charges méconnaîtraient le principe pollueur-payeur doit, en tout état de cause, être écarté.

34. En huitième lieu, l'article 5.4 du cahier des charges litigieux dispose notamment que : « L'éco-organisme assure la reprise sans frais des déchets d'emballages ménagers et de papiers issus de la consommation hors foyer qui ne sont ni collectés par le service public ni pris en charge par l'éco-organisme agréé au titre de la filière à responsabilité élargie des producteurs d'emballages servant à commercialiser des produits consommés ou utilisés par des professionnels ayant une activité de restauration. » Dès lors que les déchets visés par ces dispositions relèvent de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique, même lorsqu'ils sont issus de la consommation hors foyer, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'élargir le champ de la filière à responsabilité élargie des producteurs à de nouveaux produits. Par suite, le moyen tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient le champ de la filière à responsabilité élargie des producteurs défini au 1^o de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement doit être écarté.

35. En neuvième lieu, s'il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle, notamment lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause, la fédération Carton ondulé de France et autre se bornent à faire valoir, pour soutenir que cette obligation aurait en l'espèce été méconnue, que les effets de l'arrêté litigieux ont été insuffisamment évalués et qu'ils ne pouvaient, par suite, être anticipés par les professionnels de la filière sans indiquer en quoi l'adoption de mesures transitoires aurait été nécessaire. Par suite, le moyen tiré de ce que cet arrêté porterait atteinte à la sécurité juridique ne peut qu'être écarté.

36. En dixième lieu, les moyens tirés, d'une part, de ce que l'arrêté serait entaché de plusieurs erreurs de droit et erreurs d'appréciation au sujet, notamment, de la définition des différents barèmes, primes et taux mis en œuvre, d'autre part, de ce qu'il aurait des conséquences financières disproportionnées au regard de la directive 2008/98/CE ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

37. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté qu'ils attaquent. 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} : Les requêtes du syndicat Alliance Plasturgie & Composites du Futur, de l'union Copacel et autres et de la fédération Carton ondulé de France et autre sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat Alliance Plasturgie & Composites du Futur, à l'union Copacel, première dénommée pour l'ensemble des requérants sous le n^o 491636, à la fédération Carton ondulé de France, première dénommée pour l'ensemble des requérants sous le n^o 494022, et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 septembre 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Sophie-Caroline de Margerie, Mme Laurence Helmlinger, M. Stéphane Hoyneck, M. Christophe Pourreau, conseillers d'Etat et M. Antoine Berger, auditeur-rapporteur.

Rendu le 7 novembre 2025.

Le président :
Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :
Signé : M. Antoine Berger

La secrétaire :
Signé : Mme Marie-Adeline Allain