Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 13 juillet 2016[1]

Affaires C-313/15 et C-530/15

Eco-Emballages SA
contre
Sphère France e.a. (C-313/15)
[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunal de commerce de Paris (France)]
et
Melitta France SAS e.a.
contre
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (France)]

«Renvoi préjudiciel — Environnement — Directive 94/62/CE — Emballages et déchets d'emballages — Notion d'"emballage" — Mandrins (rouleaux, tubes, cylindres) — Directive 2013/2/UE — Modification des exemples d'emballages — Compétence d'exécution de la Commission européenne — Question en appréciation de validité»

1. Parfois, un observateur externe attentif aux questions préjudicielles posées à la Cour les résume mieux que nous, qui les traitons, ne pourrions le faire. C'est le cas en l'espèce. Le problème à l'origine des deux renvois (l'un en interprétation et l'autre en appréciation de validité), formés par deux juridictions françaises dans le cadre de deux litiges liés entre eux, est décrit dans les termes suivants, qui pourraient être difficilement mieux choisis, d'un blog[2] dédié à cette activité :

« À l'intérieur d'un rouleau de papier toilette se trouve un cylindre en carton. Cet élément interne fait-il partie de l'emballage du papier toilette ? Cette question a posé problème aux juridictions françaises. La réponse dépend du terme "emballage" figurant dans la directive 94/62/CE sur les emballages et déchets d'emballage. Si la réponse était que le cylindre en carton constitue un emballage, les personnes éventuellement lésées par l'arrêt de la Cour seraient non seulement les fabricants de papier toilette, mais aussi les producteurs, en France, de papier essuie-tout, papier aluminium ou rouleaux de film plastique. Au contraire, si la réponse était négative, le Conseil d'État [France] souhaiterait savoir si la Commission européenne a outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés en adoptant une directive d'exécution qui a trop élargi la définition de l'"emballage". Plusieurs millions d'euros sont en jeu. »

1 — Langue originale : l'espagnol.

2 — Eu Law Radar. Monitoring References to the Court of Justice of the European Union. Consultable sur http://eulawradar.com/case-c-53015-melitta-france-card-core-hardcore-packaging-law.

2. En effet, la Cour doit décider si les rouleaux, les tubes et les cylindres autour desquels un produit souple est enroulé (en particulier un film plastique, de l'aluminium, du papier) aux fins de sa vente aux consommateurs sont ou non des emballages au sens de la directive 94/62/CE [3]. Si ces mandrins [4] étaient qualifiés d'emballages, la directive précitée s'appliquerait et les entreprises commercialisant les produits les contenant ou les consommateurs desdits produits devraient supporter les coûts de leur recyclage [5]. Le litige peut paraître banal, mais il a une certaine complexité juridique et ses répercussions économiques sont importantes.

I – Le cadre juridique

A – Le droit de l'Union

3. La directive 94/62 définit, à son article 3, point 1, la notion d'« emballage » :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "emballage", tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à contenir et à protéger des marchandises données, allant des matières premières aux produits finis, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles "à jeter" utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.

L'emballage est uniquement constitué de :

a) l'emballage de vente ou emballage primaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à constituer au point de vente une unité de vente pour l'utilisateur final ou le consommateur ;

b) l'emballage groupé ou emballage secondaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à constituer au point de vente un groupe d'un certain nombre d'unités de vente, qu'il soit vendu tel quel à l'utilisateur final ou au consommateur, ou qu'il serve seulement à garnir les présentoirs au point de vente ; il peut être enlevé du produit sans en modifier les caractéristiques ;

c) l'emballage de transport ou emballage tertiaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à faciliter la manutention et le transport d'un certain nombre d'unités de vente ou d'emballages groupés en vue d'éviter leur manipulation physique et les dommages liés au transport. L'emballage de transport ne comprend pas les conteneurs de transport routier, ferroviaire, maritime et aérien ».

3 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO 1994, L 365, p. 10).

4 — Le dictionnaire de l'Académie royale espagnole contient le mot « mandrin », mais pas sous l'acception utilisée par l'industrie et qui nous intéresse en l'espèce. L'industrie utilise le terme générique « mandrin » pour se référer aux tubes, rouleaux ou cylindres autour desquels sont enroulés des produits mis en vente.

5 — Il existe un grand nombre d'articles vendus aux consommateurs auxquels les fabricants intègrent des mandrins afin de leur donner une consistance et de faciliter leur manipulation : papier toilette, papier essuie-tout, films plastiques alimentaires, papier de cuisson, bobines de fil à coudre ou à tricoter, fil de pêche, bobines de fil de cuisine, attaches à usage ménager, rouleaux de sparadrap, câbles électriques, téflon, fil de cuivre, rubans adhésifs de tout type, etc.

4. L'article 3 de la directive 94/62 a été modifié par la directive 2004/12/CE [6], dont l'article 1er dispose ce qui suit :

« La directive 94/62/CE est modifiée comme suit :

1) À l'article 3, point 1, les alinéas suivants sont ajoutés :

« La définition de la notion d'"emballages" doit reposer en outre sur les critères exposés ci-dessous. Les articles énumérés à l'annexe I sont des exemples illustrant l'application de ces critères.

i) Un article est considéré comme un emballage s'il correspond à la définition susmentionnée, sans préjudice d'autres fonctions que l'emballage pourrait également avoir, à moins que l'article ne fasse partie intégrante d'un produit et qu'il ne soit nécessaire pour contenir, soutenir ou conserver ce produit durant tout son cycle de vie et que tous les éléments ne soient destinés à être utilisés, consommés ou éliminés ensemble.

ii) Les articles conçus pour être remplis au point de vente et les articles à usage unique vendus, remplis ou conçus pour être remplis au point de vente sont considérés comme des emballages pour autant qu'ils jouent un rôle d'emballage.

iii) Les composants d'emballages et les éléments auxiliaires intégrés à l'emballage sont considérés comme des parties de l'emballage auquel ils sont intégrés. Les éléments auxiliaires accrochés directement ou fixés à un produit et qui jouent un rôle d'emballage sont considérés comme des emballages, à moins qu'ils ne fassent partie intégrante d'un produit et que tous les éléments ne soient destinés à être consommés ou éliminés ensemble.

S'il y a lieu, la Commission examine, conformément à la procédure visée à l'article 21, et, le cas échéant, modifie les exemples donnés à l'annexe I pour illustrer la définition de l'emballage. Sont étudiés en priorité les articles suivants : les boîtiers de disques compacts et de cassettes vidéo, les pots à fleurs, les tubes et les rouleaux sur lesquels est enroulé un matériau souple, les supports d'étiquettes autocollantes et le papier d'emballage. »

5. L'annexe I de la directive 94/62, telle que modifiée par la directive 2013/2/UE [7], indique :

*« **Annexe I** Exemples pour les critères visés à l'article 3, point 1) Exemples pour le critère i) Constituent un emballage […] Les rouleaux, tubes et cylindres sur lesquels est enroulé un matériau souple (par exemple, film plastique, aluminium, papier), à l'exception des rouleaux, tubes et cylindres destinés à faire partie d'équipements de production et qui ne sont pas utilisés pour présenter un produit en tant qu'unité de vente. […] »*

6. Le considérant 2 de la directive 2013/2 prévoit que « [p]our des raisons de sécurité juridique et l'harmonisation de l'interprétation de la définition de la notion d'"emballage", il est nécessaire de réexaminer et de modifier la liste des exemples afin de clarifier des cas supplémentaires où la limite est floue entre ce qui est un emballage et ce qui n'en est pas. Ce réexamen fait suite à la demande des États membres et des opérateurs économiques de renforcer la mise en œuvre de la directive et de créer des conditions de concurrence égales dans le marché intérieur. »

6 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO 2004, L 47, p. 26).

7 — Directive de la Commission, du 7 février 2013, modifiant l'annexe I de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO 2013, L 37, p. 10).

7. Le considérant 4 de la directive 2013/2 indique que « [l]e comité institué par l'article 21 de la directive 94/62/CE n'a pas rendu d'avis [sur les mesures prévues par la présente directive] ; la Commission a donc soumis au Conseil une proposition relative auxdites mesures et transmis cette proposition au Parlement européen. Le Conseil n'ayant pas statué dans le délai de deux mois prévu à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission [8], la Commission a transmis sans tarder la proposition au Parlement. Le Parlement ne s'est pas opposé à la mesure dans les quatre mois qui ont suivi la transmission susvisée de la proposition ».

B – Le droit français

8. Les dispositions de la directive 94/62 ont été transposées en droit français dans le code de l'environnement, dont l'article R. 543-43, point I, prévoit ce qui suit :

« I. Pour l'application de la présente sous-section, on entend par "emballage" tout objet, quelle que soit la nature des matériaux dont il est constitué, destiné à contenir et à protéger des marchandises, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles "à jeter" utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.

La définition d'"emballage" repose en outre sur les critères suivants :

1°. Un article est considéré comme un emballage s'il correspond à la définition susmentionnée, sans préjudice d'autres fonctions que l'emballage pourrait également avoir, à moins que l'article ne fasse partie intégrante d'un produit et qu'il ne soit nécessaire pour contenir, soutenir ou conserver ce produit durant tout son cycle de vie et que tous les éléments ne soient destinés à être utilisés, consommés ou éliminés ensemble ;

[…]

Des exemples illustrant l'application de ces critères sont précisés par arrêté du ministre chargé de l'environnement. »

9. L'arrêté ministériel du 6 août 2013 modifiant l'arrêté du 7 février 2012 relatif aux exemples d'application des critères précisant la notion d'« emballage » définis à l'article R. 543-43 du code de l'environnement [9] a transposé la directive 2013/2 en droit français, en ajoutant à la liste d'exemples d'emballages, entre autres, les « rouleaux, tubes et cylindres sur lesquels est enroulé un matériau souple (par exemple : film plastique, aluminium, papier), à l'exception des rouleaux, tubes et cylindres destinés à faire partie d'équipements de production et qui ne sont pas utilisés pour présenter un produit en tant qu'unité de vente ».

10. L'article L. 541-10, point II, du code de l'environnement impose aux producteurs, aux importateurs et aux distributeurs de produits de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent. À cette fin, ils peuvent choisir de créer un système individuel de collecte et de traitement des déchets ou de mettre en place collectivement un éco-organisme qui se chargera de cette tâche et auquel ils verseront une contribution financière. Ces éco-organismes sont approuvés par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelable. Le producteur, l'importateur ou la personne responsable de la première mise sur le marché d'un produit vendu avec un emballage est tenu, conformément à l'article R. 543-56, de contribuer financièrement à l'élimination des déchets produits.

8 — JO 1999, L 184, p. 23.

9 — *Journal officiel de la République française* nº 198 du 27 août 2013, p. 14487.

II – Les litiges nationaux et les questions préjudicielles

11. L'affaire C-313/15 trouve son origine dans les recours formés en janvier 2013 devant le tribunal de commerce de Paris (France) par la société Eco-Emballages SA, qui se consacre à la gestion des déchets d'emballage [10]. Par ces recours [11], elle demandait à 19 sociétés avec lesquelles elle avait eu des relations contractuelles le paiement des contributions pour les mandrins que ces sociétés avaient commercialisés à partir du 1er janvier 2007. Les demandes de paiement s'élèvent à plus de 42 millions d'euros, impôts compris.

12. Les entreprises commercialisant des produits avec emballages et ayant conclu des contrats avec Eco-Emballages doivent lui payer une contribution financière annuelle, calculée selon un barème en fonction des matériaux, du poids et du nombre d'emballages vendus sur le marché français. À cette fin, elles doivent, dans les 60 jours suivant la fin de l'année civile, produire une déclaration faisant foi indiquant le poids des matériaux et le nombre d'emballages ménagers commercialisés dans l'année en question.

13. Les entreprises défenderesses affirment que les tubes, rouleaux ou cylindres ne font pas partie de l'enveloppe des produits et qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des emballages soumis à l'obligation de recyclage établie par la directive 94/62. Par conséquent, elles ne les ont pas inclus dans leurs déclarations annuelles à Eco-Emballages ni n'ont versé la contribution financière que cet organisme leur demande.

14. Dans l'hypothèse où les mandrins seraient des emballages, les entreprises mentionnées allèguent devant le juge national qu'Eco-Emballages ne pourrait leur exiger le paiement des contributions qu'à compter de la date à laquelle la directive 2013/2 a été transposée en droit français, à savoir depuis l'arrêté ministériel du 6 août 2013, qui est entré en vigueur le 28 août 2013, et non depuis 2007, comme le prétend Eco-Emballages.

15. Au vu des thèses opposées, de la difficulté d'interprétation des directives applicables en l'espèce et des répercussions économiques, le tribunal de commerce de Paris a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« La notion d'emballage telle que définie à l'article 3 de la directive 94/62/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages], modifiée par la directive 2004/12/CE, inclut-elle les "mandrins" (rouleaux, tubes, cylindres) autour desquels sont enroulés des produits souples, tels que papier, films plastiques, vendus aux consommateurs ? »

16. Plusieurs des entreprises défenderesses dans le litige précédent ont introduit ultérieurement un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté ministériel du 6 octobre 2013, qui transpose la directive 2013/2 en droit français. Elles ont contesté la validité de cette dernière, car, en incluant les mandrins dans les exemples d'emballages, cette directive aurait méconnu la notion d'« emballage » de l'article 3 de la directive 94/62 et excédé la portée de l'habilitation conférée à la Commission européenne au titre de ses compétences d'exécution.

10 — Eco-Emballages est un éco-organisme sans but lucratif qui intervient dans le recyclage de déchets d'emballages ménagers en France depuis 1993, avec l'autorisation gouvernementale correspondante. Elle conclut des contrats d'adhésion avec les fabricants utilisant des emballages ménagers pour commercialiser leurs produits et collecte les contributions financières que ceux-ci doivent payer à titre de recyclage. Eco-Emballages transfère les fonds perçus aux entités locales qui organisent la collecte, le tri et le traitement des emballages, afin de couvrir une partie de leurs coûts.

11 — Eco-Emballages fondait son action en justice sur le fait que les mandrins relèvent de la définition de l'emballage visée à l'article R. 543-43 du code de l'environnement. Voir point 9 des présentes conclusions.

17. Le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a demandé au Conseil d'État le rejet des recours, alléguant que l'arrêté ministériel attaqué a correctement transposé la directive 2013/2, dont les dispositions sont détaillées et inconditionnelles. Selon lui, il n'y avait pas lieu de poser une question préjudicielle, car cette directive ne présente pas de difficultés d'interprétation et ne porte atteinte à aucun principe général du droit de l'Union.

18. Le Conseil d'État a toutefois sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour se prononce sur le renvoi faisant l'objet de l'affaire C-313/15. Dans le cas où la réponse audit renvoi serait négative, il pose à la Cour la question suivante :

« En incluant les "mandrins" (rouleaux, tubes, cylindres) autour desquels sont enroulés des produits souples tels que papier, films plastiques, vendus aux consommateurs parmi les exemples d'emballages, la directive 2013/2/UE de la Commission du 7 février 2013 a-t-elle méconnu la notion d'emballage telle qu'elle a été définie à l'article 3 de la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 et excédé la portée de l'habilitation conférée à la Commission au titre de ses compétences d'exécution ? »

19. La Cour a joint les deux affaires, dans lesquelles la Commission et la République française ont présenté des observations écrites. En outre, dans l'affaire C-313/15, des observations écrites ont été présentées par Eco-Emballages, Système U Centrale Nationale SAS, Melitta France SAS conjointement avec Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG, Delipapier conjointement avec onze autres entreprises du secteur, et le syndicat professionnel Group'Hygiène. Dans l'affaire C-530/15, des observations écrites ont été présentées par Melitta France conjointement avec Cofresco Frischhalteprodukte GmbH, Delipapier conjointement avec dix autres entreprises du secteur, et le syndicat professionnel Group'Hygiène.

20. Eco-Emballages, Melitta France, Delipapier, Système U Centrale Nationale, le gouvernement français et la Commission ont participé à l'audience, qui s'est tenue le 4 mai 2016. Leurs observations se sont concentrées, à la demande de la Cour, sur les différents éléments constituant la notion d'« emballage » de la directive 94/62, sur la limitation des effets du futur arrêt de la Cour dans le temps et sur la compétence de la Commission pour adopter la directive 2013/2. Il a notamment été longuement débattu des effets dans le temps de l'interprétation de la notion d'emballage que la Cour pourrait donner.

21. Il convient également d'indiquer que certaines des entreprises parties au litige dans l'affaire C-313/15 ont contesté devant le Tribunal de l'Union européenne la validité de la directive 2013/2. Leurs recours ont été rejetés pour absence de qualité pour agir [12].

III – Analyse des questions préjudicielles

22. La présente affaire montre quelque chose de peu fréquent dans la pratique de la Cour, à savoir la combinaison d'une question préjudicielle en interprétation, soulevée par un juge national (le tribunal de commerce de Paris) et d'une question en appréciation de validité, posée par une juridiction distincte (le Conseil d'État), trouvant leur origine dans deux litiges portant sur la même controverse, étroitement liés.

12 — Ordonnances du 7 juillet 2014, Cofresco Frischhalteprodukte/Commission (T-223/13, non publiée, EU:T:2014:635) ; du 7 juillet 2014, Melitta France/Commission (T-224/13, non publiée, EU:T:2014:636) ; du 7 juillet 2014, Group'Hygiène/Commission (T-202/13, non publiée, EU:T:2014:664) ; du 7 juillet 2014, Wepa Lille/Commission (T-231/13, non publiée, EU:T:2014:640) ; du 7 juillet 2014, SCA Hygiène Products/Commission (T-232/13, non publiée, EU:T:2014:632) ; du 7 juillet 2014, Paul Hartmann/Commission (T-233/13, non publiée, EU:T:2014:641) ; du 7 juillet 2014, Lucart France/Commission (T-234/13, non publiée, EU:T:2014:633) ; du 7 juillet 2014, Gopack/Commission (T-235/13, non publiée, EU:T:2014:637) ; du 7 juillet 2014, CMC France/Commission (T-236/13, non publiée, EU:T:2014:638) ; du 7 juillet 2014, SCA Tissue France/Commission (T-237/13, non publiée, EU:T:2014:634) ; du 7 juillet 2014, Delipapier/Commission (T-238/13, non publiée, EU:T:2014:643) ; du 7 juillet 2014, ICT/Commission (T-243/13, non publiée, EU:T:2014:639), ainsi que du 7 juillet 2014, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica/Commission (T-244/13, non publiée, EU:T:2014:644).

23. J'examinerai tout d'abord la question en interprétation, puis celle en appréciation de validité.

A – Sur la question préjudicielle en interprétation : la définition de l'emballage de la directive 94/62 englobe-t-elle les mandrins ?

24. Le doute du tribunal de commerce de Paris se borne à déterminer si la notion d'« emballage » de l'article 3 de la directive 94/62, telle que modifiée par la directive 2004/12, englobe les mandrins. Le sort des demandes de paiement d'Eco-Emballages aux entreprises commercialisant les produits en cause dépend de la réponse qui sera donnée à cette question.

25. À première vue, la question peut paraître aussi simple que facile à répondre : le bon sens nous dit qu'un emballage sert à envelopper, empaqueter ou contenir un produit vendu au consommateur. Le tube intérieur qui solidifie un rouleau de papier toilette ou d'essuie-tout ne remplit pas cette fonction et ne peut dès lors pas être qualifié d'emballage.

26. Toutefois, nous les juristes savons que les législateurs, y compris ceux de l'Union, n'appliquent pas toujours le bon sens lors de l'utilisation des termes intégrés dans une disposition juridique. Que ce soit du fait de la technique consistant à doter certains mots de nouvelles significations « aux fins de la présente loi » ou par l'utilisation toujours plus fréquente de définitions dans les dispositions [13] qui ne correspondent parfois pas à celles des dictionnaires, le langage juridique est distinct du langage courant, parfois à un point aussi exagéré que celui-ci.

27. La notion d'« emballage » de la directive 94/62 ne coïncide pas avec l'acception que les consommateurs donnent à ce terme, de sorte que trois directives ont été nécessaires pour la préciser. Cela explique l'existence des deux litiges devant les juridictions françaises de renvoi et les questions préjudicielles correspondantes posées à la Cour.

1. Observations des parties

28. La Commission, la République française et Eco-Emballages font valoir que, conformément à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62, telle que modifiée par la directive 2004/12 et complétée par la directive 2013/2, la définition légale de l'emballage inclut les mandrins. Ceux-ci protègent le produit de l'intérieur, durant son transport et pour sa présentation au consommateur, permettent sa conservation et sa présentation en vue de sa vente et de son utilisation ultérieure et constituent des articles « à jeter ». Le fait qu'ils n'aient pas la forme d'une enveloppe externe est dénué de pertinence, étant donné l'interprétation large prévue par la directive 94/62.

29. En outre, la Commission, la République française et Eco-Emballages affirment que les mandrins constituent un « emballage de vente ou emballage primaire » au sens de l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a), de la directive 94/62, car ils sont conçus de manière à constituer, avec le produit auquel ils donnent une consistance, une unité de vente pour l'utilisateur final ou le consommateur et qu'ils ne sont pas vendus séparément.

30. Enfin, les mandrins ne réunissent pas les trois critères d'exclusion de la notion d'« emballage » de l'article 3, point 1, premier alinéa, sous i), de la directive 94/62. Ils ne font pas partie du matériau souple enroulé autour d'eux, qui doit être séparé du mandrin pour son utilisation ; ils ne sont pas non plus nécessaires pour le contenir, le soutenir ou le conserver et, enfin, ils ne sont ni utilisés ni consommés ni éliminés en même temps que le produit enroulé autour d'eux, mais jetés après utilisation complète de ce produit, à la différence de ce qui arrive, par exemple, avec un sachet de thé.

13 — Le législateur a oublié le vieil adage romain, attribué à Iavolenus : « omnis definitio in iure civili periculosa est : parum est enim, ut non subverti posset (toute définition juridique est risquée, car il est peu probable qu'elle n'ait pas besoin d'être modifiée) ».

31. Les entreprises qui ont déposé des observations s'opposent à la thèse de la Commission, de la République française et d'Eco-Emballages. Selon elles, le terme « emballage » renvoie nécessairement à quelque chose, sinon d'enveloppant, du moins d'extérieur. Le mandrin ne contient pas le produit (comme le papier toilette) ni ne le protège, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une enveloppe externe, mais d'un composant interne.

32. Ces entreprises considèrent que les mandrins ne remplissent pas les conditions exigées par l'article 3, point 1, troisième alinéa, de la directive 94/62 pour qu'un article soit considéré comme un emballage. Ils ne sont pas destinés à contenir ou à protéger le produit, puisqu'ils ne l'enveloppent pas, et ils ne servent pas à l'acheminer du producteur au consommateur. Les mandrins n'assurent pas non plus la présentation du produit, puisqu'on ne peut y faire figurer l'information destinée aux consommateurs, qui se trouve sur l'enveloppe et ne peut pas être placée sur un élément interne.

33. Les entreprises allèguent également que les mandrins ne relèvent pas de la définition des expressions « emballage de vente », « emballage groupé » ou « emballage de transport », parce qu'ils ne sont pas conçus pour être une unité de vente individuelle, étant donné qu'ils ne servent qu'à donner une consistance au produit, qu'ils ne sont pas aptes à contenir ou à réunir plusieurs produits ni ne peuvent être séparés du produit sans en altérer la qualité et qu'ils ne facilitent pas le transport des produits puisqu'ils ne les contiennent pas ni ne les emballent.

34. Dans l'hypothèse où les mandrins seraient qualifiés d'emballages, les entreprises considèrent qu'ils ne rempliraient pas les trois conditions fixées par l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous i), de la directive 94/62. Le mandrin fait partie intégrante du produit et le consommateur ne peut l'en séparer sans le détériorer ; il est nécessaire durant tout le cycle de vie du produit aux fins de la consommation de ce dernier ; il est utilisé en même temps que le produit enroulé autour de lui et il ne peut pas être éliminé avant la consommation complète du produit.

2. Appréciation

35. Je dois tout d'abord souligner le manque de clarté de la définition de l'emballage de l'article 3, point 1, de la directive 94/62. Son caractère obscur est particulièrement préoccupant, puisqu'il s'agit de l'élément clé pour préciser la portée des obligations juridiques imposées aux États (et, indirectement, aux personnes intervenant dans ce secteur) par cette directive, dont l'objectif était, précisément, d'harmoniser les mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages [14].

36. En raison du manque de clarté, la directive 2004/12 a dû, dix ans après la directive 94/62, essayé de déchiffrer la notion d'« emballage », en introduisant trois critères et une annexe avec des « exemples », tout en habilitant la Commission à examiner et, le cas échéant, à modifier ces exemples. La Commission a été explicitement chargée d'étudier « en priorité » certains éléments, parmi lesquels figurent les tubes et les rouleaux sur lesquels est enroulé un matériau souple [15]. Par conséquent, en 2004, il n'y avait toujours aucune certitude quant à la qualification de ces articles comme emballages, ces doutes devant être dissipés par la Commission en recourant à la procédure de réglementation.

14 — La directive a pour objet, conformément à son article 1er, paragraphe 1, d'« harmoniser les mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages afin, d'une part, de prévenir et de réduire leur incidence sur l'environnement des États membres et des pays tiers et d'assurer ainsi un niveau élevé de protection de l'environnement et, d'autre part, de garantir le fonctionnement du marché intérieur et de prévenir l'apparition d'entraves aux échanges et de distorsions et restrictions de concurrence dans la Communauté ».

15 — En vertu de l'article 1er de la directive 2004/12, « [s]'il y a lieu, la Commission examine, conformément à la procédure visée à l'article 21, et, le cas échéant, modifie les exemples donnés à l'annexe I pour illustrer la définition de l'emballage. Sont étudiés en priorité les articles suivants : les boîtiers de disques compacts et de cassettes vidéo, les pots à fleurs, les tubes et les rouleaux sur lesquels est enroulé un matériau souple, les supports d'étiquettes autocollantes et le papier d'emballage ».

37. Le règlement (CE) nº 219/2009 [16] a modifié la méthode que la Commission devait suivre pour mener à bien sa tâche. L'incertitude sur les mandrins persistait, car la nouvelle version de l'article 3, point 1, quatrième alinéa, de la directive 94/62 a confirmé le mandat donné à la Commission pour se prononcer sur les tubes et les rouleaux, ajoutant que, dans ce travail de développement normatif, elle ne pouvait pas modifier les éléments essentiels de cette directive [17].

38. Ce mandat a été mis en œuvre par la Commission par l'adoption de la directive 2013/2, dont le considérant 2 (précité) [18] mentionne des raisons de sécurité juridique et l'harmonisation de l'interprétation de la notion d'« emballage » pour justifier l'inclusion des mandrins (entre autres objets) parmi les « exemples » desdits emballages [19].

39. Après toutes ces modifications et péripéties législatives [20], la notion d'« emballage » de l'article 3, point 1, de la directive 94/62 s'est traduite de manière positive et de manière négative. S'agissant des éléments positifs, pour être qualifié d'emballage, un produit doit remplir deux conditions cumulatives, mentionnées par la Cour dans son arrêt Plato Plastik Robert Frank [21], à savoir :

— d'une part, conformément à la première phrase de la disposition de la directive 94/62 précitée, il doit s'agir d'un produit servant à contenir et à protéger des marchandises données, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Dans la deuxième phrase, il est précisé que tous les articles « à jeter » utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages ;

— d'autre part, le produit doit relever de l'une des trois catégories d'emballages énumérées et définies à l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a) à c), de la directive 94/62, à savoir l'emballage de vente, l'emballage groupé ou l'emballage de transport.

40. Sans préjudice des objections que j'ai exposées précédemment, inspirées du bon usage de la langue et du bon sens, je n'ai d'autre choix que d'admettre que les mandrins satisfont à la première condition exigée par la directive 94/62 pour les qualifier d'emballages. L'interprète ne peut écarter ou méconnaître les règles lorsqu'elles ne sont pas à son goût ou qu'elles sont imparfaites du point de vue linguistique ; il doit les appliquer même si elles ne lui plaisent pas.

16 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle (JO 2009, L 87, p. 109).

17 — « S'il y a lieu, la Commission examine et, le cas échéant, modifie les exemples donnés à l'annexe I pour illustrer la définition de l'emballage. Sont étudiés en priorité les articles suivants : les boîtiers de disques compacts et de cassettes vidéo, les pots de fleurs, les tubes et les rouleaux sur lesquels est enroulé un matériau souple, les supports d'étiquettes autocollantes et le papier d'emballage. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 21, paragraphe 3 ».

18 — Voir point 6 des présentes conclusions.

19 — Le considérant 4 de la directive 2013/2 informe de la manière dont la procédure d'adoption s'est déroulée. La Commission a élaboré sa proposition, le comité institué par l'article 21 de la directive 94/62 n'a pas rendu d'avis, et la Commission a soumis une proposition au Conseil et transmis cette proposition au Parlement. Le Conseil n'ayant pas statué dans le délai de deux mois prévu à l'article 5 bis de la décision 1999/468, la Commission a transmis sans tarder la proposition au Parlement. Ce dernier ne s'étant pas opposé à la mesure dans le délai de quatre mois, la directive 2013/2 a été adoptée.

20 — Par la suite, l'article 3, point 1, de la directive 94/62 a été complété par la directive 2015/720 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2015, modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers (JO 2015, L 115, p. 11). Des dispositions spécifiques concernant ces sacs en plastique ont été ajoutées, car il s'agit d'un type d'emballage fortement polluant, qui nécessitait des règles spécifiques.

21 — Arrêt du 29 avril 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254, points 47 à 51).

41. La Cour a déclaré que l'énumération des fonctions possibles de l'emballage au sens de l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62 n'est pas cumulative, de sorte qu'il n'est pas nécessaire que les mandrins servent simultanément à contenir et à protéger des marchandises, à permettre leur manutention et leur acheminement et à assurer leur présentation ; il suffit qu'elles exercent une seule de ces fonctions [22]. En d'autres termes, cette disposition ne qualifie pas d'emballages uniquement les conditionnements, les protections extérieures ou les récipients avec lesquels les produits sont commercialisés, comme on pourrait le penser dans un premier temps.

42. On ne peut, selon moi, nier la justesse de la thèse de la Commission, de la République française et d'Eco-Emballages selon laquelle les mandrins « protègent » de l'intérieur les produits enroulés autour d'eux. Cette protection donne une consistance au produit durant son transport et lorsqu'il est exposé à la vente au consommateur, car il permet sa présentation cylindrique. En outre, le mandrin facilite l'utilisation ultérieure du produit par le consommateur.

43. Un mandrin aide également à « présenter » l'objet au consommateur. Contrairement au point de vue des entreprises commercialisant les produits en cause, la présentation ne consiste pas uniquement dans les informations écrites qui figurent sur les emballages ou sur les récipients des produits. Le mandrin permet de « présenter » convenablement, par exemple, un rouleau de papier toilette, de papier aluminium ou d'essuie-tout en vue de sa vente au consommateur.

44. Enfin, le mandrin est un élément qui se jette et qui produit des déchets qu'il faut recycler. Les mandrins ne sont pas consommés en même temps que le produit enroulé autour d'eux, mais sont libérés lorsque ce dernier a été complètement utilisé.

45. La définition large de la notion d'« emballage » visée à la directive 94/62 permet donc d'y inclure les mandrins, conformément à la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Plato Plastik Robert Frank, dans laquelle la Cour a conclu que les sacs en plastique à poignées remis à un client dans un magasin gratuitement ou à titre onéreux étaient également des emballages [23].

46. La clé doit peut-être être recherchée dans le dessein de la directive 94/62, consistant à prévenir et à réduire l'incidence des emballages et des déchets d'emballages, et à assurer ainsi un niveau élevé de protection de l'environnement [24]. Pour cela, elle oblige notamment les États membres à instaurer un système facilitant leur reprise et leur collecte, bien qu'elle leur reconnaisse une certaine marge d'appréciation quant à l'articulation de ce système [25]. Si, conformément au cinquième considérant et à l'article 2, paragraphe 1 [26], de la directive 94/62, celle-ci s'applique au sens large à tous les emballages commercialisés au sein de l'Union européenne, une interprétation restrictive de la notion d'emballage, qui écarterait l'inclusion des mandrins, irait à l'encontre de cet objectif.

47. Les critères d'interprétation téléologique et systématique plaident donc en faveur de cette lecture de l'article 3, point 1, de la directive 94/62. Étant donné l'usage généralisé des mandrins dans des produits domestiques de grande consommation, ne pas les considérer comme des emballages supposerait ne pas recycler les déchets qu'ils produisent, ce qui irait à l'encontre de l'objectif environnemental qui sous-tend la directive 94/62.

22 — Arrêt du 29 avril 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254, point 49), et point 41 des conclusions que l'avocat général Léger a présentées dans cette même affaire (C-341/01, EU:C:2004:454).

23 — Arrêt du 29 avril 2004 ; Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254, points 54 à 59).

24 — La Cour a abordé divers aspects de la directive 94/62 dans les arrêts du 12 novembre 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751) ; du 14 décembre 2004, Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), ainsi que du 14 décembre 2004, Commission/Allemagne (C-463/01, EU:C:2004:797).

25 — Ordonnance du 16 février 2016, Plato Plastik Robert Frank (C-26/05, non publiée, EU:C:2006:114, point 33).

26 — L'article 2, paragraphe 1, de la directive 94/62, relatif à son champ d'application, prévoit ce qui suit : « La présente directive s'applique à tous les emballages mis sur le marché dans la Communauté et à tous les déchets d'emballages, qu'ils soient utilisés ou mis au rebut par les industries, les commerces, les bureaux, les ateliers, les services, les ménages ou à tout autre niveau, quels que soient les matériaux dont ils sont constitués. »

48. L'analyse de la seconde condition (positive) requise par la directive 94/62 pour qu'un produit soit qualifié d'emballage nécessite moins d'argumentation. En effet, parmi les trois catégories énumérées et définies à l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a) et c), de cette directive (emballage de vente, emballage groupé ou emballage de transport), les mandrins relèvent de la première catégorie, car ils sont conçus de manière à « constituer au point de vente une unité de vente pour l'utilisateur final ou le consommateur » du produit. Le tube autour duquel le papier toilette est enroulé est vendu au consommateur en formant une unité avec le rouleau de papier ; son existence n'est pas indépendante de ce dernier et il ne peut en être séparé au moment de la vente.

49. À côté de ces caractéristiques positives, la délimitation de la notion d'« emballage » en vertu de l'article 3, point 1, de la directive 94/62 est faite de manière négative. Dans cet esprit, la directive 2004/12 a introduit une nouvelle rédaction de l'article 3, point 1, troisième alinéa, de la directive 94/62, de façon que la définition du terme « emballage » se fonde, en outre, sur trois « critères » supplémentaires, énoncés sous i) à iii), dont les articles figurant dans l'annexe I sont des exemples d'application.

50. En ce qui concerne la présente affaire, le critère applicable est celui sous i), de sorte qu'un produit répondant à la définition de l'emballage de la directive 94/62 ne sera pas considéré comme tel s'il remplit cumulativement les trois conditions d'exonération suivantes :

— faire partie intégrante du produit qu'il accompagne ;

— être nécessaire pour contenir, soutenir ou conserver ce produit durant tout son cycle de vie, et

— être destiné à être utilisé, consommé ou éliminé conjointement au produit qu'il accompagne.

51. Selon moi, les mandrins ne satisfont pas à la première des trois conditions (négatives) pour bénéficier de l'exonération. Concrètement, ils ne font pas « partie intégrante » du produit auquel ils donnent une consistance, car le matériau souple qui est enroulé autour d'eux se sépare du mandrin pour être utilisé. Un rouleau de film plastique, par exemple, contient le plastique qui sera utilisé pour protéger les aliments, mais le mandrin central ne sert pas en tant que tel à cette tâche et n'intègre pas ledit produit, bien qu'il faille attendre la consommation totale de ce dernier pour que le mandrin soit libéré.

52. En revanche, les mandrins satisfont à la deuxième condition, car ils sont nécessaires pour « soutenir » le produit durant son cycle de vie, de sorte que, s'ils sont retirés avant la consommation complète du produit, celui-ci se détériore et il est plus difficile ou impossible de l'utiliser.

53. S'agissant de la troisième condition, les mandrins n'y satisfont pas non plus, car ils ne sont pas destinés à être utilisés, consommés ou éliminés conjointement au produit enroulé autour d'eux. Le tube autour duquel le papier essuie-tout est enroulé ne se consomme ni n'est utilisé en même temps que les feuilles de papier qui sont utilisées. Lorsque le papier est consommé, le tube central demeure et constitue un déchet qui doit être recyclé, à moins qu'il n'ait été fabriqué avec un matériau biodégradable. Il y a une claire différence avec des objets tels que les sachets de thé, les capsules de café ou les sachets solubles de détergents, dont l'utilisation, la consommation et l'élimination ont lieu en même temps que celles des produits qu'ils enveloppent [27].

27 — C'est la raison pour laquelle l'annexe I de la directive 94/62 les cite comme exemples de produits relevant de l'exonération prévue à son article 3, point 1, troisième alinéa, sous i). Toutefois, les capsules de café, de chocolat ou de lait pour machines à boissons qui se retrouvent vides après usage sont qualifiées d'emballage à l'annexe I de la directive 94/62.

54. Si les mandrins ne satisfont pas cumulativement aux trois conditions d'exonération prévues à l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous i), de la directive 94/62, leur considération initiale comme emballages, découlant de la définition donnée dans cet article, est donc corroborée. Le législateur de l'Union a confirmé cette interprétation en adoptant la directive 2013/2, qui a modifié l'annexe I de la directive 94/62 et inclus les mandrins dans les exemples d'emballages de vente, dans les termes indiqués précédemment [28].

55. Si la Cour accepte cette approche de l'article 3, point 1, de la directive 94/62, il sera nécessaire de préciser, comme les entreprises concernées l'ont demandé, à partir de quel moment son interprétation devra être prise en considération par les juges nationaux. Comme je l'ai indiqué précédemment, l'élément temporal est déterminant pour savoir à partir de quelle date Eco-Emballages peut exiger des entreprises commercialisant ce type de produits (ayant un lien contractuel avec elle) le paiement des contributions devant être versées au titre du recyclage des mandrins. Ce point a fait l'objet d'un débat central dans le litige au principal et la Cour elle-même a demandé aux parties de se prononcer à cet égard pendant l'audience, ce qui a été fait.

56. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'interprétation que cette dernière donne d'une règle de droit de l'Union, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 267 TFUE, éclaire et précise la signification et la portée de cette règle, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur. Il en résulte que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation si, par ailleurs, les conditions permettant de porter devant les juridictions compétentes un litige relatif à l'application de ladite règle se trouvent réunies [29].

57. Par dérogation à cette règle, la Cour peut, en invoquant le principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique de l'Union, être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer une disposition qu'elle a interprétée en vue de mettre en cause des relations juridiques établies de bonne foi. Pour qu'une telle limitation puisse être décidée, il est nécessaire que deux critères essentiels soient réunis, à savoir la bonne foi des milieux intéressés et le risque de troubles graves. La Cour a eu recours à cette exception dans des circonstances bien précises, notamment lorsqu'il existait un risque de répercussions économiques graves dues en particulier au nombre élevé de rapports juridiques constitués de bonne foi sur la base de la réglementation considérée comme étant validement en vigueur et qu'il apparaissait que les particuliers et les autorités nationales avaient été incités à adopter un comportement non conforme au droit de l'Union en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions du droit de l'Union, incertitude à laquelle avaient éventuellement contribué les comportements mêmes adoptés par d'autres États membres ou par la Commission [30].

58. Si l'on appliquait la règle générale des effets ex tunc des arrêts de la Cour rendus dans des renvois préjudiciels en interprétation, les mandrins devraient être qualifiés d'emballages, au sens de la directive 94/62, a) soit depuis l'expiration du délai donné aux États membres pour transposer cette directive en droit interne (à savoir, depuis le 30 juin 1996), b) soit depuis l'entrée en vigueur de la réglementation nationale de transposition, si elle a eu lieu ultérieurement, pour les litiges entre particuliers.

28 — Voir point 5 des présentes conclusions. Rappelons que la directive 2013/2 a inclus dans l'annexe I de la directive 94/62 les « rouleaux, tubes et cylindres sur lesquels est enroulé un matériau souple (par exemple, film plastique, aluminium, papier), à l'exception des rouleaux, tubes et cylindres destinés à faire partie d'équipements de production et qui ne sont pas utilisés pour présenter un produit en tant qu'unité de vente ».

29 — Arrêt du 27 février 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, point 40 et jurisprudence citée).

30 — Arrêts du 27 février 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, points 42 et 43) ; du 3 juin 2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312, points 50 et 51), ainsi que du 10 mai 2012, Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11 à C-347/11, EU:C:2012: 286, points 59 et 60).

59. Je considère toutefois qu'il existe des raisons pour que la Cour limite les effets de son arrêt dans le temps. D'une part, les répercussions économiques de l'arrêt, qui aura une incidence sur des relations juridiques conclues, en principe, de bonne foi, sont importantes [31]. Certaines des entreprises concernées ont, en outre, fait valoir, lors de l'audience, que, en raison de l'incertitude quant à la qualification ou non des mandrins en tant qu'emballages (associée au fait que, en France, les différentes autorités ne s'étaient pas prononcées de manière unanime), les contributions aux éco-organismes tels qu'Eco-Emballages n'ont pas été payées et, bien entendu, n'ont pas été répercutées sur les consommateurs. S'il fallait les verser maintenant, de manière rétroactive, les entreprises commercialisant des produits ménagers avec mandrins auraient perdu la possibilité de transférer cette charge financière sur les consommateurs finals (transfert légitime) et seraient tenues de supporter celle-ci dans son intégralité [32].

60. Par ailleurs, et cet élément est particulièrement important, ce sont les propres institutions de l'Union qui, pendant des années d'ambiguïté législative persistante, ont contribué, par leur comportement, à créer l'incertitude sur la qualification des mandrins en tant qu'emballages.

61. La directive 2004/12 a été adoptée, entre autres, pour préciser la notion d'emballage de l'article 3, point 1, premier et deuxième alinéas, de la directive 94/62. Elle l'a toutefois fait sans dissiper l'incertitude. Bien plus, elle a reconnu qu'il existait certains objets dont la qualification en tant qu'emballages faisait débat, entre autres les « tubes et les rouleaux sur lesquels est enroulé un matériau souple » [33]. Au lieu de trancher définitivement la question de la qualification juridique de ces objets précis (il aurait suffi pour cela de les intégrer à l'annexe I), elle a préféré confier à la Commission la tâche de réexaminer les exemples d'emballages, en utilisant la procédure de réglementation avec contrôle (article 21, paragraphe 3, de la directive 94/62).

62. La Commission ne s'est acquittée de son mandat que par la directive 2013/2, dans laquelle elle a expressément cité les mandrins comme exemples d'emballages, après avoir admis que « la limite est floue entre ce qui est un emballage et ce qui n'en est pas ». En outre, la directive 2013/2 a été élaborée dans les circonstances atypiques auxquelles je me suis référé (absence d'avis du comité institué par l'article 21 de la directive 94/62, absence de prise de position du Conseil de l'Union européenne dans le délai de deux mois prévu à l'article 5 bis de la décision 1999/468) [34].

63. Dans ce contexte de « silence conscient » des législateurs de l'Union quant à la qualification des mandrins en tant qu'emballages, je considère que la Cour devrait limiter les effets de son arrêt dans le temps. Je suggère qu'elle les fasse rétroagir au 1er octobre 2013, à savoir le jour suivant l'expiration du délai fixé par la directive 2013/2 pour sa transposition dans les droits des États membres. Ce n'est qu'à cette date (le gouvernement français avait alors déjà adopté l'arrêté ministériel du 6 août 2013 transposant cette directive dans son ordre juridique) que les doutes quant à la qualification des mandrins ont été levés.

31 — Dans le seul litige entre Eco-Emballages et les entreprises liées contractuellement à cet organisme, environ 42 millions d'euros sont en jeu pour le recyclage des mandrins.

32 — Pendant l'audience, Eco-Emballages a affirmé que d'autres entreprises avaient versé les contributions pour le recyclage des mandrins. Il appartiendra au juge saisi du litige au principal de se prononcer sur cette question de fait et sur son incidence sur la bonne foi des entreprises concernées.

33 — Lors de la procédure d'adoption de la directive 2013/2, le Parlement a défendu, en première et deuxième lectures, l'inclusion des mandrins dans l'annexe I comme exemples d'articles n'étant pas des emballages [document EP-PE_TC-COD(2001) 291, du 2 juillet 2003].

34 — Voir point 7 des présentes conclusions.

B – Sur la question préjudicielle en appréciation de validité : la directive 2013/2 est-elle compatible avec la directive 94/62 ?

64. Si la Cour répondait par l'affirmative à la question préjudicielle du tribunal de commerce de Paris, à savoir si elle considérait que les mandrins sont des emballages au sens de la directive 2013/2, il n'y aurait pas lieu d'examiner la question préjudicielle en validité posée par le Conseil d'État. Elle n'a été posée qu'au cas où la Cour répondrait par la négative à la première question. Toutefois, je l'analyserai brièvement, en indiquant d'ores et déjà que je ne trouve aucune raison pour déclarer l'invalidité de la directive 2013/2.

65. Le Conseil d'État demande à la Cour si, en mentionnant les mandrins parmi les exemples d'emballages, la directive 2013/2 n'a pas méconnu la notion d'emballage telle qu'elle a été définie par la directive 94/62. Il souhaite également savoir si la Commission a excédé la portée de l'habilitation qui lui a été conférée au titre de ses compétences d'exécution.

66. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'adoption des règles essentielles d'une matière est réservée au législateur de l'Union, qui doit les inclure dans la réglementation de base. Les dispositions établissant les éléments essentiels d'une réglementation de base, dont l'adoption nécessite d'effectuer des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union, ne sauraient être déléguées ni figurer dans les actes d'exécution [35]. Ces derniers ne sauraient modifier les éléments essentiels d'une réglementation de base ni compléter celle-ci par de nouveaux éléments essentiels [36].

67. La Cour a également précisé que l'identification des éléments « essentiels » d'une matière doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et impose de prendre en compte les caractéristiques et les particularités du domaine concerné [37].

68. La directive 2013/2 a été adoptée par la Commission en recourant à l'habilitation figurant à l'article 3, point 1, in fine, de la directive 94/62, introduite par la directive 2004/12 et modifiée par le règlement nº 219/2009. Si, conformément à cette habilitation, la Commission pouvait adopter des mesures qui visent à « modifier des éléments non essentiels » de la directive, je crois que cette prévention a été respectée en l'espèce. En incluant, avec la directive 94/62, les mandrins parmi les exemples d'emballages de l'annexe I de la directive 94/62, la Commission n'a, selon moi, pas outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés par la réglementation de base, mais a agi dans le cadre de l'habilitation que les législateurs de l'Union lui avait donnée.

69. D'un point de vue matériel, l'insertion des mandrins parmi les exemples d'emballages ne modifie aucun élément essentiel de la réglementation de base. Plus précisément, cela ne modifie pas la notion d'emballage de la directive 94/62, telle que complétée par la directive 2004/12. Par la directive 2013/2, la Commission a mis en œuvre le mandat exprès des législateurs de l'Union, qui lui avaient confié la tâche d'ajouter à l'annexe I d'autres exemples d'emballages, afin de dissiper les éventuels doutes des opérateurs et des États membres.

70. D'un point de vue formel, l'inclusion des mandrins à l'annexe I de la directive 94/62 a été faite selon la procédure qui avait été expressément prévue à cette fin par les réglementations de base. Concrètement, l'article 21, paragraphe 3, de la directive 94/62 prévoyait l'utilisation de la procédure de réglementation avec contrôle régie par la décision 1999/468, telle que modifiée par la décision

35 — Arrêts du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516, points 64 et 65, et jurisprudence citée), ainsi que du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579, point 46).

36 — Arrêt du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516, point 66).

37 — Arrêts du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516, points 67 et 68, et jurisprudence citée), ainsi que du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579, point 47).

2006/512/CE [38] et par le règlement nº 219/2009, provisoirement en vigueur en application de l'article 12 du règlement (UE) nº 182/2011 [39], qui a abrogé la décision 1999/468. Puisque la directive 2013/2 a été adoptée conformément à la procédure de réglementation avec contrôle, les législateurs de l'Union (Parlement et Conseil) et le comité de réglementation ont eu la possibilité de s'opposer au contenu proposé, ce qu'ils n'ont pas fait.

71. Par conséquent, je ne vois aucune raison de déclarer l'invalidité de la directive 2013/2.

IV – Conclusion

72. Au vu des considérations précédentes, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le tribunal de commerce de Paris (France) et par le Conseil d'État (France) comme suit :

1. La notion d'« emballage » telle que définie à l'article 3, point 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, telle que modifiée par la directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, inclut les mandrins (rouleaux, tubes, cylindres) autour desquels sont enroulés des produits souples vendus aux consommateurs.

2. En mentionnant les mandrins parmi les exemples d'emballages, la directive 2013/2/UE de la Commission, du 7 février 2013, qui modifie l'annexe I de la directive 94/62, n'a pas excédé la portée de l'habilitation conférée à la Commission européenne au titre de ses compétences d'exécution.

3. Il convient de limiter les effets de cet arrêt dans le temps, en les faisant rétroagir au 1er octobre 2013, à savoir le jour suivant l'expiration du délai fixé par la directive 2013/2 pour sa transposition dans les droits des États membres.

38 — Cette procédure était prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468, introduit par la décision 2006/512/CE du Conseil, du 17 juillet 2006, modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO 2006, L 200, p. 11).

39 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO 2011, L 55, p. 13).