CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER présentées le 11 septembre 2003 [1]

1. Par ordonnance du 11 septembre 2001, le Landesgericht Korneuburg (Autriche) siégeant en matière commerciale a posé à la Cour sept questions préjudicielles en application de l'article 234 CE.

2. Une partie des questions vise à l'interprétation de 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 [2]. Une autre partie des questions vise à permettre au juge de renvoi d'apprécier la compatibilité de la législation autrichienne portant sur le système de collecte et de valorisation des emballages et des déchets d'emballages avec le droit communautaire.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3. Les objectifs de la directive sont d'assurer, d'une part, un niveau élevé de protection de l'environnement et, d'autre part, le fonctionnement du marché intérieur en évitant les entraves aux échanges ainsi que les distorsions et les restrictions à la concurrence à l'intérieur de la Communauté [3].

4. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, le champ d'application de celle-ci est décrit ainsi:

«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

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 365, p. 10, ci-après la «directive».

3 — Premier considérant de la directive.

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.»

5. Aux termes de l'article 3, point 1, la notion d'emballage est définie de la façon suivante:

«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 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'emballage 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.»

6. L'article 7 de la directive prévoit que les États membres mettent en place un système de reprise, de collecte et de valorisation des emballages et des déchets d'emballage.

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient instaurés des systèmes assurant:

1) la reprise et/ou la collecte des emballages utilisés et/ou des déchets d'emballages provenant du consommateur, de tout autre utilisateur final ou du flux de déchets, en vue de les diriger vers les solutions de gestion des déchets les plus appropriées;

2) la réutilisation ou la valorisation, y compris le recyclage, des emballages et/ou des déchets d'emballages collectés,

afin d'atteindre les objectifs de la présente directive.

Ces systèmes sont ouverts à la participation des acteurs économiques des secteurs concernés et à la participation des autorités publiques compétentes. Ils s'appliquent également aux produits importés, de manière non discriminatoire, y compris en ce qui concerne les modalités prévues et les tarifs éventuellement imposés pour l'accès aux systèmes, et doivent être conçus de manière à éviter des entraves aux échanges ou des distorsions de concurrence, conformément au traité.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 s'inscrivent dans le cadre d'une politique couvrant l'ensemble des emballages et des déchets d'emballages et tiennent compte notamment des exigences en matière de protection de l'environnement et de la santé des consommateurs, de sécurité et d'hygiène, en matière de protection de la qualité, de l'authenticité et des caractéristiques techniques des produits emballés et des matériaux utilisés ainsi qu'en matière de protection des droits de propriété industrielle et commerciale.»

La réglementation nationale

7. En Autriche, la directive a été transposée par la Verpackungsverordnung [4] (décret n° 1996/648 du ministère fédéral de l'Environnement, de la Jeunesse et de la Famille visant à éviter et à valoriser les déchets d'emballages et certains restes de matériaux et à instaurer des systèmes de collecte et de valorisation).

8. L'article 1er de la Verpackungsverordnung dispose:

«1. Le présent décret s'applique à tout opérateur qui, sur le territoire autrichien

4 — BGBl. 1996 I, p. 4553, ci-après la «Verpackungsverordnung».

1) fabrique des emballages ou des produits à partir desquels sont directement fabriqués des emballages (ci-après 'fabricant'),

2) importe des emballages ou des produits à partir desquels sont fabriqués des emballages, ainsi que des marchandises ou des biens sous emballage (ci-après 'importateur'),

3) remplit, emballe ou associe à des emballages des produits ou des marchandises, pour les stocker ou les vendre (ci-après 'emballeur'),

4) commercialise des emballages ou des produits à partir desquels sont directement fabriqués des emballages, à quelque stade de distribution que ce soit, y compris par correspondance (ci-après 'distributeur') ou

5) achète ou importe des emballages, des marchandises ou des biens sous emballage pour les utiliser ou les consommer (ci-après 'consommateur final').»

9. L'article 2 prévoit:

«1. Sont considérés comme des emballages au sens du présent décret les matériaux d'emballage, accessoires d'emballage, palettes ou produits à partir desquels sont directement fabriqués des matériaux d'emballage ou des accessoires d'emballage. Les matériaux d'emballage sont des produits destinés à contenir ou à réunir des marchandises ou des produits dans le but de les mettre en circulation, les stocker, les transporter, les expédier ou les vendre. Les accessoires d'emballage sont des produits qui servent notamment, conjointement avec des matériaux d'emballage, à emballer, envelopper, conditionner et étiqueter une marchandise ou un bien.

2. Sont des emballages de transport les emballages tels que tonneaux, bidons, caisses, sacs, palettes, boîtes, coques rembourrées, films rétractables ou enrobages analogues, et parties d'emballages de transport qui servent à préserver les marchandises ou les biens de tout dommage, soit du fabricant au distributeur soit, via le distributeur, jusqu'à la remise au consommateur final, ou qui sont utilisés pour des raisons de sécurité du transport.

3. Sont des emballages de vente les emballages tels que gobelets, sachets, habillages transparents, boîtes métalliques, seaux, tonneaux, bouteilles, bidons, sacs, boîtes, barquettes, sacs à poignées, tubes ou autres

enrobages, et les parties de ces emballages de vente, qui sont employés par le consommateur final ou par un tiers mandaté par lui, jusqu'à consommation ou utilisation des biens ou marchandises, dans la mesure en particulier où ils comportent les informations sur le produit exigées par la loi. Si un emballage remplit à la fois les conditions de l'emballage de vente et de l'emballage de transport, il est considéré comme un emballage de vente.

4. Sont des emballages groupés, pour autant qu'ils ne relèvent pas des paragraphes 2 et 3, les emballages tels que les habillages transparents, films plastiques, boîtes ou enrobages analogues qui soit sont rajoutés sur un ou plusieurs emballages de vente, soit réunissent des marchandises ou des biens, dans la mesure où ils ne sont pas indispensables, par exemple pour des raisons d'hygiène, de technique de production, de conservation, de protection contre les chocs ou de propreté, pour la vente au consommateur final.

5. Sont des emballages de service les emballages destinés au transport ou à la vente, tels que sacs à poignées, cornets, sachets, bouteilles ou récipients analogues, dans la mesure où ces emballages sont fabriqués de manière techniquement uniforme et sont normalement remplis au ou dans le point de vente.»

Les faits et la procédure au principal

10. Plato Plastik Robert Frank GmbH (ci-après «Plato Plastik») produit et distribue, notamment, des sacs à poignées qu'elle fournit à Caropack Handelsgesellschaft mbH (ci-après «Caropack») afin que celle-ci les commercialise [5].

11. Le litige au principal porte sur deux sortes de sacs en plastique à poignées fabriqués par Plato Plastik: les sacs «Merkur» et les sacs «Fürnkranz».

12. Les sacs «Merkur» sont proposés à la vente dans les supermarchés d'alimentation. Ils sont suspendus près des caisses et remis aux clients à leur demande, contre paiement. Les clients remplissent normalement ces sacs avec les produits qu'ils ont achetés dans le supermarché pour les emporter hors du magasin.

13. Les sacs «Fürnkranz» sont utilisés dans les magasins d'habillement. L'employé du magasin y met la marchandise achetée par le client et les remet à celui-ci après paiement de la marchandise achetée, sans que le sac soit facturé [6].

5 — Voir ordonnance de renvoi (p. 3).

6 — Voir observations de Plato Plastik (points 3 et 4).

14. Selon les dispositions de la Verpackungsverordnung, Plato Plastik est considérée comme un fabricant d'emballages qui est tenu soit de reprendre les déchets d'emballages, soit d'adhérer au système national de collecte et de valorisation des emballages. Plato Plastik a cependant conclu un contrat avec Caropack, au titre duquel la première a transféré à la seconde son obligation de reprise. Le contrat prévoit que Caropack doit fournir à Plato Plastik une attestation écrite prouvant qu'elle participe au système de collecte et de valorisation pour les sacs qui lui sont livrés.

15. Plato Plastik a fait l'objet de poursuites pénales de la part des autorités administratives autrichiennes au motif qu'elle n'a pas adhéré au système de collecte et de valorisation mis en place par la Verpackungsverordnung et géré par la société Altstoff Recycling Austria (ci-après «ARA»). Pour se défendre, Plato Plastik a sollicité une attestation relative à l'adhésion de Caropack audit système [7].

16. Caropack refuse cependant d'établir l'attestation sollicitée en soutenant que les sacs en plastique à poignées ne sont pas des emballages au sens de la Verpackungsverordnung et de la directive. Elle affirme qu'elle n'est soumise à aucune obligation de reprise. De plus, elle soutient que le système ARA n'est pas conforme à la directive [8].

17. Plato Plastik a formé un recours devant le Landesgericht Korneuburg et demande la condamnation de Caropack à délivrer l'attestation en cause afin d'échapper à d'éventuelles sanctions pénales.

Les questions préjudicielles

18. C'est ainsi que la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) a) Les sacs en plastique à poignées sont-ils des emballages au sens de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, en particulier de son article 3, point 1,

— lorsque le détaillant les propose comme un article près de la caisse et les remet à un client, sur sa demande et contre paiement, pour emporter les marchandises achetées, ou

— lorsque le détaillant les remet au client dans le même but, après paiement du prix des mar-

7 — Voir observations de la Commission (point 2).

8 — Voir ordonnance de renvoi (fin p. 7, point 2).

chandises achetées, sans qu'il le demande et sans obligation d'acquitter un montant distinct, et qu'ils sont donc remplis avec les marchandises achetées?

b) — Première question subsidiaire, pour le cas où l'une des questions précédentes reçoit une réponse affirmative sur la base de la version allemande:

le résultat est-il différent si, à l'article 3, point 1, de la directive 94/62, ce n'est pas la version allemande de la définition du terme 'emballages', où il est simplement question de 'marchandises', qui est retenue, mais les versions française ou italienne, qui se fondent sur des marchandises déterminées ('marchandises données' ou 'determinate merci'), de sorte que, dans ce cas, les sacs en plastique fabriqués par Plato Plastik ne sont pas des emballages au sens de la directive, parce qu'ils sont remplis avec n'importe quelle marchandise (et non pas avec des marchandises déterminées à l'avance), et quelle est, dans ce cas, la version pertinente?

— Deuxième question subsidiaire, pour le cas où l'une des questions précédentes reçoit une réponse négative:

le législateur autrichien ou la Commission sont-ils habilités à soumettre des produits qui ne sont pas des emballages au sens de la directive précitée aux dispositions prévues dans cette directive pour les emballages, ou à des dispositions analogues?

2) Est-il conforme au droit communautaire que l'opérateur du système de collecte et de recyclage des emballages instauré en Autriche réclame une rétribution ('licence') même pour les sacs en plastique qui ne relèvent pas de la directive 94/62, au seul motif qu'ils portent une marque ('der Grüne Punkt') dont il a le droit de disposer?

3) a) Faut-il ne considérer comme 'producteur' au sens de l'article 3, point 1, de la directive 94/62 que celui qui associe ou fait associer la marchandise avec le produit servant d'emballage, ou également l'entrepreneur qui fabrique le produit destiné à servir d'emballage, et celui-ci doit-il alors être considéré comme un matériau d'emballage?

b) Question subsidiaire pour le cas où la question précédente reçoit une réponse affirmative:

le législateur autrichien ou la Commission sont-ils aussi habilités à contraindre des entrepreneurs qui fabriquent simplement un matériau demballage, cest-à-dire un produit destiné à être rempli de marchandises, à participer à un système de collecte et de valorisation instauré conformément à larticle 7, paragraphe 1, de la directive 94/62?

5) Un système de collecte et de valorisation tel que celui que la société Altstoff Recycling Austria exploite conformément à larticle 11 de la Verpackungsverordnung est-il contraire au principe de proportionnalité lorsqu'il est excessif au regard des nécessités d'une protection efficace de l'environnement?

4) Est–il contraire au principe 'pollueur-payeur' mentionné dans les considérants de la directive 94/62 qu'une loi établisse, comme le fait l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de la Verpackungsverordnung (décret autrichien sur les emballages), que les producteurs, en particulier les producteurs de matériaux demballage (voir les dispositions combinées des articles 3, paragraphe 1, et 1er, paragraphe 1, de la Verpackungsverordnung), les importateurs, emballeurs et distributeurs sont tenus de reprendre gratuitement les emballages de vente et les emballages de transport après usage, cette contrariété pouvant résider en ceci que le groupe de personnes concerné par cette obligation est défini de manière trop restrictive et ne comprend pas le consommateur, et (ou) cette disposition est-elle contraire à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive, dans la mesure où celui-ci se donne pour but de prévenir les entraves aux échanges, alors que l'obligation pour le producteur de reprendre les matériaux d'emballage représente la plus importante entrave aux échanges concevable?

6) Est-il contraire aux principes établis aux articles 30 CE et suivants, en particulier à l'article 37 CE, qu'un État membre, comme cela s'est produit en Autriche sur la base de l'article 11 de la Verpackungsverordnung, instaure en application de l'article 7 de la directive un système de collecte et de valorisation occupant une position de monopole (en Autriche, la société Altstoff Recycling Austria), de sorte que la concurrence et les libertés fondamentales sont restreintes de manière disproportionnée et excessive, que cette mesure est impropre à contribuer effectivement à l'amélioration du niveau de protection de l'environnement et, en outre, que ce système, instauré à côté du réseau communal, n'est pas compatible avec l'objectif du tri sélectif des déchets à la source, qui est 'fondamental' selon les considérants de la directive, du fait du mélange de tout ce qui porte le logo du point vert et, au surplus, retire au consommateur le droit, que lui octroie et lui garantit la sixième directive TVA du 17 mai 1977, à un taux de TVA diminué de moitié ou réduit, suivant le cas, pour l'élimination de ses déchets ménagers?

7) La Verpackungsverordnung peut-elle mettre en œuvre les systèmes de collecte et de valorisation imposés par l'article 7, paragraphe 1, de la directive de telle manière qu'un monopole ou un oligopole puisse disposer de tous les déchets d'emballages qui sont retransformés en matériaux de base et, ainsi, en fournissant des subsides à certaines entreprises, à certains secteurs (par exemple le secteur du ciment), ou à certaines communes (par exemple la ville de Vienne), orienter et subventionner à sa guise la valorisation des déchets, et instaurer ainsi des distorsions de concurrence, ou bien un tel système est-il contraire au droit communautaire, en particulier aux articles 30 CE et suivants, et spécialement à l'article 37 CE?»

L'objet des questions préjudicielles

19. La demande préjudicielle du Landesgericht Korneuburg soulève deux séries de questions.

20. La première série de questions, qui comprend les première et troisième questions préjudicielles, porte sur l'interprétation de l'article 3, point 1, de la directive. Le juge de renvoi cherche à savoir si des sacs en plastique à poignées, remis contre rémunération sur demande du client ou remis gratuitement et sans demande expresse du client, sont des emballages au sens de la directive. Il demande également ce qu'il faut entendre par la notion de producteur au sens dudit article de la directive.

21. La seconde série de questions, qui comprend la deuxième et les quatrième à septième questions préjudicielles, porte sur la compatibilité du système ARA avec le droit communautaire. Le juge de renvoi cherche à savoir si:

— il est conforme au droit communautaire qu'un opérateur du système de collecte des emballages en Autriche réclame une rétribution pour des sacs en plastique qui ne relèvent pas de la notion d'«emballage» au sens de la directive (la deuxième question);

— il est conforme au principe «pollueur-payeur», contenu dans la directive, que la législation nationale impose l'obligation de reprise aux producteurs, aux importateurs et aux distributeurs d'emballages, mais pas aux consommateurs (la quatrième question);

— les dispositions du traité en matière de concurrence, de libre circulation et sur le principe de proportionnalité s'opposent à ce que le système national

ARA occupe une situation de monopole (les cinquième, sixième et septième questions).

Sur la compétence de la Cour

22. À titre liminaire, nous allons examiner la recevabilité des questions préjudicielles, celle-ci étant d'ailleurs contestée aussi bien par la Commission que par le gouvernement autrichien à divers titres.

23. Selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 234 CE est un instrument de coopération entre la Cour de justice et les juridictions nationales [9].

24. À cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée par l'article 234 CE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle, d'intervenir et d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle (pour être en mesure de rendre son jugement) que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour [10]. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer [11].

25. Néanmoins, la Cour a estimé qu'il lui appartenait, en vue de vérifier sa propre compétence, d'examiner les conditions dans lesquelles elle était saisie par le juge national [12].

26. C'est en considération de cette mission que la Cour a estimé ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale, lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandée par la juridiction nationale, n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, ou encore lorsque le problème est de nature hypothétique ou que la Cour ne dispose pas des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [13].

9 — Voir, notamment, arrêts du 1er décembre 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081, 1094), et du 4 juin 2002, Lyckeskog (C-99/00, Rec. p. I-4839, point 14).

10 — Arrêt du 9 février 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179, points 8 et suiv.). Voir, également, en ce sens, arrêts du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec. p. 2347); du 28 novembre 1991, Durighello (C-186/90, Rec. p. I-5773), et du 16 juillet 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871, point 23).

11 — Arrêt du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921, point 59). Voir, également, arrêts du 8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003, point 20); du 5 octobre 1995, Aprile (C-125/94, Rec. p. I-2919, points 16 et 17), et du 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38).

12 — Arrêt Bosman, précité (point 60). Voir, également, arrêt Meilicke, précité (point 25).

13 — Arrêt Bosman, précité (point 61). Voir, également, arrêt Meilicke, précité (point 32).

27. S'agissant de cette dernière hypothèse, il y a lieu de préciser que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées [14].

28. En effet, en l'absence de ces indications, il n'est pas possible de délimiter le problème concret d'interprétation qui pourrait être soulevé par rapport à chacune des dispositions du droit communautaire dont la juridiction demande l'interprétation.

29. L'exigence de précision quant au contexte factuel et réglementaire vaut tout particulièrement dans le domaine de la concurrence, qui est caractérisé par des situations de fait et de droit complexes [15].

30. Comme nous l'avons souligné, les questions préjudicielles se divisent en deux catégories. La première catégorie porte sur l'interprétation des notions d'«emballage» et de «producteur» contenues dans la directive. La Cour dispose d'informations suffisantes pour apporter des réponses à ces questions dont nous ne contestons pas la recevabilité.

31. Or, selon nous, la seconde série de questions soulevée par le juge ne répond pas à ces exigences de recevabilité. En effet, dans sa deuxième question, le juge de renvoi demande à la Cour de déterminer si le droit communautaire s'oppose à ce qu'un opérateur du système de collecte des emballages en Autriche réclame une rétribution pour des sacs en plastique qui ne relèvent pas de la notion d'emballage au sens de la directive et cela au seul motif que ces sacs portent une marque («der Grüne Punkt») dont il peut disposer.

Toutefois, la question du juge de renvoi ne précise nullement le cadre général, l'objectif de la rétribution, les modalités, le montant ou la périodicité de la rétribution exigée par l'opérateur du système. De même, le juge de renvoi ne fournit aucune indication à la Cour sur la marque «der Grüne Punkt» et ses liens avec la rétribution exigée par l'opérateur du système de collecte d'emballages.

32. Les mêmes considérations s'imposent pour les autres questions du juge national. Par sa quatrième question, le juge de renvoi cherche à savoir s'il est contraire au principe «pollueur-payeur», contenu dans la directive, que la législation nationale

14 — Voir arrêt du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a. (C-320/90 à C-322/90, Rec. p. I-393, point 6), et, notamment, les conclusions de l'avocat général Gulmann (points 5 à 21). Voir, également, ordonnances du 19 mars 1993, Banchero (C-157/92, Rec. p. I-1085, point 6), et du 9 août 1994, La Pyramide (C-378/93, Rec. p. I-3999, point 14).

15 — Voir ordonnances Banchero, précitée (point 5), et du 28 juin 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979, point 19). Voir, également, arrêt du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine (C-176/96, Rec. p. I-2681, point 22).

impose l'obligation de reprise aux producteurs, aux importateurs et aux distributeurs d'emballages, mais pas aux consommateurs. L'ordonnance de renvoi, cependant, ne contient d'informations factuelles et réglementaires ni sur les différents régimes d'obligations en cause ni sur les statuts des différents acteurs économiques (précisément, les producteurs, les importateurs et les consommateurs) qui permettraient à la Cour de répondre au regard du principe «pollueur-payeur».

33. Par ses cinquième à septième questions, le juge national demande à la Cour d'apprécier le système de collecte et de valorisation géré par la société ARA au regard des règles de concurrence, des libertés fondamentales et du principe de proportionnalité. Cependant, nous constatons que le juge, dans son ordonnance de renvoi, n'a fourni aucune information sur le système national de collecte et de valorisation mis en place par la république d'Autriche, à savoir le système géré par la société ARA. La Cour n'a aucune information sur le fonctionnement et les pratiques de l'ARA ni sur sa position sur le marché national ou sur son comportement avec les différents agents économiques.

34. En conséquence nous proposons à la Cour de déclarer irrecevable la deuxième et les quatrième à septième questions du juge de renvoi. Nous limiterons donc nos développements à la première et à la troisième question de l'ordonnance de renvoi.

Sur le fond

35. Par sa première question, le juge de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si des sacs en plastique à poignées remis dans un magasin aux clients gratuitement ou à titre onéreux sont des emballages au sens de l'article 3, point 1, de la directive.

36. Par sa troisième question, le juge de renvoi interroge la Cour sur la définition de la notion de «producteur» au sens de l'article 3, point 1, de la directive. Il convient de déterminer si la notion de «producteur» comprend celui qui associe ou fait associer la marchandise avec le produit servant d'emballage, ou également l'entrepreneur qui fabrique le produit destiné à servir d'emballage, et enfin si le produit doit alors être considéré comme un matériau d'emballage.

37. Nous examinerons conjointement les notions d'«emballage» et de «producteur», car la notion de «producteur» est contenue dans la notion d'«emballage» et ne se comprend pas indépendamment. Conformément aux méthodes d'interprétation retenues par la Cour [16], nous allons examiner le libellé, l'économie ainsi que les objectifs de la directive en vue de répondre au juge de renvoi.

16 — Voir, notamment, arrêts du 23 mars 2000, Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, Rec. p. I-1741), et du 12 octobre 2000, Cooke (C-372/98, Rec. p. I-8683).

38. Nous notons que c'est la première fois que la Cour est appelée à interpréter la notion d'«emballage» au sens de l'article 3, point 1, de la directive.

Le libellé de l'article 3, point 1, de la directive

39. Il ressort de la lecture de l'article 3, point 1, de la directive que la notion d'«emballage» implique que deux conditions cumulatives soient remplies. En premier lieu, le produit doit satisfaire aux conditions du premier alinéa de la définition générale. En second lieu, il doit relever d'une ou plusieurs des trois catégories énumérées par l'article 3, point 1, sous a), b) et c).

40. La définition générale de la notion d'«emballage» prévoit que ce dernier peut être constitué de tous types de matériaux et doit servir à contenir, à présenter, à protéger, à permettre la manutention et l'acheminement de marchandises données, du producteur au consommateur ou à l'utilisateur. S'ajoute à cette définition bien encadrée une précision qui ouvre plus largement la notion d'«emballage» au sens de la directive car, aux termes de la seconde phrase de l'article 3, point 1, «[t]ous les articles 'à jeter' utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages».

41. À notre avis, l'énumération des fonctions possibles de l'emballage (transport, protection et présentation) n'est pas formulée de telle manière que ces fonctions soient cumulatives mais bien énumératives. Certes, le législateur a utilisé le mot de liaison «et» entre les différentes finalités de l'emballage qui pourrait probablement faire penser que par l'interprétation littérale de cette phrase l'énumération est cumulative. Toutefois, nous verrons, dans le cadre de l'interprétation systématique et téléologique, que la volonté du législateur a été clairement le contraire. Nous partirons donc du principe selon lequel ces fonctions sont énumératives.

42. Telle qu'elle est formulée, cette première partie de la définition, particulièrement la seconde phrase, permet de couvrir un champ ratione materiae large. Il convient donc de voir si les sacs en plastique à poignées remis dans un magasin aux clients, comme ceux en cause dans le litige au principal, rentrent dans cette première partie de la définition contenue à l'article 3, point 1, de la directive.

43. Les sacs «Merkur» et «Fürnkranz» sont des sacs qui sont remis aux clients dans des magasins afin que ces derniers y mettent leurs achats. Ces sacs sont destinés à contenir des marchandises, à les protéger et sont utilisés pour emporter les marchandises achetées du magasin vers le lieu de leur utilisation. Ils permettent de regrouper toutes les marchandises ensemble et de les transporter plus facilement en évitant de les endommager.

44. En outre, à la suite de cette utilisation, ces sacs sont presque systématiquement jetés, qu'ils soient vides ou remplis de déchets. Cependant, il ne nous semble pas pertinent de retenir les utilisations secondaires auxquelles peuvent se prêter ces sacs, comme la possibilité que ces sacs servent de poubelles, pour envisager une qualification différente. Nous constatons donc que les sacs en plastique à poignées relèvent bien de la deuxième phrase de la définition générale de l'article 3, point 1, de la directive, qui se réfère à tous les articles «à jeter».

45. Aux termes d'une interprétation strictement littérale, nous retiendrons que la définition de la notion d'emballage à l'article 3, point 1, première partie, de la directive est susceptible de couvrir les sacs en plastique à poignées remis à un client dans un magasin. Nous allons maintenant voir si la seconde partie de la définition de la notion d'«emballage» par l'interprétation littérale recouvre également les sacs en plastique à poignées.

46. L'article 3, point 1, de la directive prévoit, comme nous l'avons déjà souligné, que pour être qualifié d'emballage il faut, d'une part, satisfaire à la condition générale vue précédemment mais, également, relever de l'une des trois catégories d'emballages définies limitativement.

47. Ces catégories sont l'emballage de vente, l'emballage groupé et l'emballage de transport. Aux termes de l'article 3, point 1, sous c), de la directive est un emballage de transport un emballage qui permet de faciliter la manutention ou le transport de marchandises en vue d'éviter de leur causer des dommages.

48. Or, nous venons d'établir que les sacs en plastique à poignées permettent aux clients de faciliter le transport de leurs achats exactement dans le même sens que les termes de l'article 3, point 1, sous c), de la directive. Les finalités des sacs en plastique que nous avons soulignées sont précisément de permettre l'acheminement des marchandises achetées et cela en évitant de les endommager.

49. À notre avis, la dernière catégorie d'emballages qui est l'emballage de transport correspond à l'utilisation des sacs en plastique à poignées en cause dans le litige au principal.

50. Les sacs «Merkur» et les sacs «Fürnkranz» sont donc des emballages de transport au titre de l'article 3, point 1, sous c), de la directive.

51. Enfin, le juge de renvoi note que, selon les termes de l'article 3, point 1, de la directive, la condition de cet acheminement du producteur au consommateur peut con-

stituer un point d'interrogation quant à savoir qui est le producteur. Est-il le producteur des marchandises achetées, est-il celui qui associe les marchandises achetées avec l'emballage (en l'espèce la société Caropack), ou est-il celui qui fabrique les produits d'emballages (en l'espèce Plato Plastik)? À notre avis, il est possible de répondre uniquement en liaison avec la définition de l'emballage car la notion de «producteur» en fait partie.

52. Comme nous l'avons vu jusqu'à présent, selon une interprétation littérale de l'article 3, point 1, de la directive, la définition de la notion d'«emballage» repose sur les finalités de la notion en cause: transport, protection et présentation. Or justement, la notion de producteur est utilisée pour décrire l'une des fonctions de l'emballage, qui est celle de permettre l'acheminement, le transport des marchandises du producteur, donc du fabricant des marchandises, vers le consommateur ou l'utilisateur des marchandises.

53. Ainsi à notre avis, il convient de comprendre la notion de producteur comme concernant celui qui fabrique les marchandises pour lesquelles l'emballage sera par la suite nécessaire. Ce producteur peut vendre directement ses marchandises aux consommateurs ou indirectement par l'intermédiaire d'un distributeur, cela ne change pas la finalité de l'emballage donc sa définition.

54. Il ressort donc du libellé de l'ensemble de la définition de la notion d'«emballage» contenue à l'article 3, point 1, de la directive, que des sacs en plastique à poignées remis à un client dans un magasin sont à considérer comme des emballages.

55. Cette analyse nous semble conforme à l'économie de la directive.

L'économie de la directive

56. La place de l'article 3 dans le système de la directive fait apparaître qu'il s'agit d'un des premiers articles fondamentaux de la directive dans lesquels sont contenus l'objet, le champ d'application de la directive et les définitions des notions les plus importantes de celle-ci.

57. La directive donne tout d'abord les définitions des notions d'«emballages» et de «déchets d'emballages» pour lesquelles elle prévoit que les États membres mettent en place des mesures de prévention de la formation de déchets d'emballages ainsi qu'ils instaurent des systèmes de reprise, de collecte et de valorisation de ces déchets d'emballages.

58. Également, la directive définit les exigences essentielles portant sur la composition et le caractère réutilisable et valorisable des emballages et des déchets d'emballages auxquelles ceux-ci doivent répondre.

59. Or, nous avons vu que le cinquième considérant [17] ainsi que l'article 2 de la directive visent à couvrir de façon large tous les emballages mis sur le marché dans la Communauté.

60. Dans ce contexte, la lecture qui découle de l'article 3, point 1, de la directive par rapport à l'économie de la directive est univoque. Il convient de lire la définition le plus largement possible [18] et cela contrairement aux observations de Plato Plastik et de Caropack.

61. Ainsi, les sacs en plastique à poignées en cause dans le litige au principal doivent être qualifiés d'emballages par l'interprétation aussi bien littérale de l'article que systématique de la directive.

62. Cette analyse nous semble également conforme aux objectifs de la directive.

Les objectifs de la directive

63. Nous le savons, la directive a un double objectif. D'une part, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et, d'autre part, elle a pour but d'assurer le fonctionnement du marché intérieur en évitant les entraves aux échanges ainsi que les distorsions et les restrictions à la concurrence en son sein [19].

64. Pour ce faire, la directive prévoit l'harmonisation des mesures nationales relatives à la gestion des emballages et des déchets d'emballages [20]. De plus, elle énonce la nécessité de réduire le volume global des emballages, avec comme priorité la prévention des déchets d'emballages [21].

65. Pour réaliser ces objectifs, la directive prévoit notamment que les États membres mettent en place un système de collecte et de valorisation des emballages et des déchets d'emballages qui soit conforme aux règles communautaires de non-discrimination, libre circulation et libre concurrence [22].

17 — «[C]onsidérant que la présente directive devrait concerner tous les types d'emballages mis sur le marché [...]».

18 — Voir, en ce sens, les observations du gouvernement français (points 7 et 9).

19 — Premier considérant.

20 — Idem.

21 — Septième considérant.

22 — Dix-huitième considérant et article 7 de la directive.

66. Or, force est de constater qu'il n'y a pas prévention de la multiplication des emballages et des déchets d'emballages du seul fait d'une interprétation stricte de la notion d'«emballage».

67. Il est constant que les sacs en plastique à poignées sont devenus des biens de consommation quotidienne. Les consommateurs du monde entier utilisent ces sacs une fois leurs courses effectuées dans un magasin pour y mettre leurs achats et pour les emporter plus facilement hors du magasin chez eux ou sur leur lieu de consommation.

68. Cependant, l'utilisation aussi répandue des sacs en plastique dans la vie de tous les jours est source d'un important problème environnemental, en raison du nombre élevé de sacs en plastique en circulation (plusieurs milliards), mais surtout parce que ces sacs ont une durée de vie très longue [23]. Ainsi pour éviter l'importante pollution qu'ils représentent, certains États ont décidé d'interdire leur utilisation [24].

69. Nous savons que les sacs en plastique à poignées sont des produits utilisés en nombre important quotidiennement par tous les consommateurs de la Communauté européenne également.

70. En excluant les sacs en plastique à poignées de la notion d'«emballage», la réalisation des objectifs de la directive (gérer les emballages) se trouve limitée, car ces sacs seront ignorés de chaque système national de collecte et de valorisation des emballages et déchets d'emballages. Ainsi, ces sacs jetés en grand nombre, sans l'encadrement bénéfique de la directive, continueront d'avoir le même impact négatif sur l'environnement.

71. Or, l'exclusion des sacs en plastique à poignées du champ d'application de la directive ferait qu'ils ne relèveraient pas de son objectif prioritaire qui est la réduction des emballages et qui constitue la manière la plus efficace de prévenir les effets néfastes des sacs en plastiques sur l'environnement.

72. Il ressort donc de l'interprétation textuelle, systématique et téléologique de l'article 3, point 1, de la directive que des sacs en plastique à poignées sont des emballages.

73. Le juge de renvoi questionne également la Cour sur le point de savoir s'il convient

23 — Certains parlent de 100, de 400 ans, voire plus. En l'absence d'une étude tranchée sur ce sujet tout le monde s'accorde à dire qu'elle est plus longue que la vie humaine.

24 — C'est le cas de Taïwan où 16 millions de sacs en plastique sont distribués chaque jour. La Corse a organisé au printemps 2003 un référendum pour remplacer les sacs en plastique dans les supermarchés de l'île de Beauté.

de tenir compte du fait que le client achète lui-même le sac ou le reçoit gratuitement.

74. Il convient de noter que la directive, en son article 3, n'indique pas que de tels critères sont importants pour la qualification d'un produit d'emballage. Aux termes de la définition de la notion d'«emballage» contenue dans la directive, le fait qu'un emballage soit remis contre rémunération ou gratuitement n'est pas pertinent.

75. À notre avis, l'utilisation et la fonction des sacs en plastique à poignées ne changent pas selon qu'ils sont remis aux clients gratuitement ou à titre onéreux. Il s'agit seulement d'un choix commercial de la part du magasin qui remet ou vend ces sacs. Mais un tel choix n'a pas de conséquence sur l'interprétation de la notion d'«emballage» et sur l'analyse selon laquelle ces sacs serviront à transporter les achats effectués par les clients et seront considérés comme emballages au sens de la directive.

76. Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour d'interpréter l'article 3, point 1, de la directive en ce sens que sont des emballages des sacs en plastique à poignées remis dans un magasin aux clients gratuitement ou à titre onéreux.

Sur les autres questions

77. Par sa première question subsidiaire, le juge de renvoi cherche à savoir si la réponse à la première question est différente selon que l'interprétation porte sur différentes versions linguistiques de l'article 3, point 1, de la directive.

78. Or, en vertu d'une jurisprudence constante, les diverses versions linguistiques d'un texte communautaire doivent être interprétées de façon uniforme et, en cas de divergences entre ces versions, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation [25].

79. En tout état de cause selon l'interprétation littérale, systématique et téléo-

25 — Voir, notamment, arrêts du 27 octobre 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999, point 14); du 7 décembre 1995, Rockfon (C-449/93, Rec. p. I-4291, point 28); du 17 décembre 1998, Codan (C-236/97, Rec. p. I-8679, point 28); du 13 avril 2000, W. N. (C-420/98, Rec. p. I-2847, point 21), et du 9 janvier 2003, Givane e.a. (C-257/00, Rec. p. I-345, point 37).

logique de l'article 3, point 1, de la directive il convient d'inclure les sacs en plastique à poignées dans la définition de la notion d'«emballage». Les divergences linguistiques n'ont donc aucune conséquence.

80. La seconde question subsidiaire n'appelle pas de réponse, car elle n'a été posée que dans le cas où la première question recevrait une réponse négative, à savoir que les sacs en plastique à poignées ne sont pas des emballages.

Conclusion

81. À la lumière des considérations qui précèdent nous proposons à la Cour de dire pour droit:

«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, doit être interprété en ce sens que des sacs en plastique à poignées remis à un client dans un magasin gratuitement ou à titre onéreux sont des emballages au sens de la directive. La notion de producteur au sens dudit article vise le producteur des marchandises à l'exclusion du fabricant des produits d'emballages.»