Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME^ JULIANE KOKOTT
présentées le 15 juillet 2021 [1]

Affaire C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
contre
République tchèque, représentée par le Ministerstvo životního prostředí (ministère de l'Environnement, République tchèque)

[demande de décision préjudicielle formée par le Nejvyšší soud (Cour suprême, République tchèque)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2012/19/UE – Déchets – Déchets d'équipements électriques et électroniques – Coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement de panneaux photovoltaïques – Responsabilité du producteur – Transposition incorrecte d'une directive – Responsabilité d'un État membre – Principe du pollueur-payeur – Principe de non-rétroactivité »

I. Introduction

1. Dans le litige au principal, Vysočina Wind a.s. réclame une indemnisation à l'État tchèque, car ce dernier a, selon elle, transposé de manière incorrecte le principe du pollueur-payeur tel qu'il est prévu dans la directive 2012/19/UE [2] en ce qui concerne les panneaux photovoltaïques.

2. Le droit à indemnisation au titre du droit de l'Union repose sur l'arrêt Francovich [3] et suppose notamment une violation caractérisée du droit de l'Union [4]. Cette violation pourrait consister en une transposition incorrecte de la directive 2012/19, mais elle serait exclue si la disposition en cause de la directive portait atteinte au droit de l'Union de rang supérieur et, notamment, au principe de non-rétroactivité.

3. La République tchèque a des doutes quant à la conformité au droit de l'Union de la directive 2012/19, publiée durant l'année 2012, en ce qu'elle prévoit que les producteurs de panneaux photovoltaïques doivent supporter les coûts d'élimination de l'ensemble des panneaux qu'ils ont mis sur le marché depuis le 13 août 2005. Cet État membre a donc adopté une disposition qui

1 Langue originale : l'allemand.

2 Directive du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (JO 2012, L 197, p. 38).

3 Arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428).

4 Voir arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 51) ; du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, point 30), et du 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, point 113).

met ces coûts à la charge des utilisateurs des panneaux, si ceux-ci ont été mis sur le marché avant le 1er janvier 2013. Vysočina Wind exploite une centrale solaire et a dû prendre en charge, en application de cette disposition, des coûts dont elle demande à présent le remboursement.

4. Il convient donc de déterminer dans quelle mesure l'instauration de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques est conforme au principe de non-rétroactivité.

II. Le cadre juridique

A. Les dispositions du droit de l'Union relatives à l'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques

1. La directive 2012/19

5. L'objet de la directive 2012/19 est défini à l'article 1er :

« La présente directive instaure des mesures qui visent à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs associés à la production et à la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), et par une réduction des incidences négatives globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation, conformément aux articles 1 et 4 de la [directive "déchets"[5]], contribuant ainsi au développement durable. »

6. Le champ d'application de la directive 2012/19 résulte notamment de son article 2, paragraphe 1 :

« La présente directive s'applique aux équipements électriques et électroniques (EEE) comme suit :

a) du 13 août 2012 au 14 août 2018 (période transitoire), sous réserve du paragraphe 3, aux EEE relevant des catégories énumérées à l'annexe I. L'annexe II contient une liste indicative d'EEE relevant des catégories énumérées à l'annexe I ;

b) à compter du 15 août 2018, sous réserve des paragraphes 3 et 4, à tous les EEE. Tous les EEE sont classés dans les catégories énumérées à l'annexe III. L'annexe IV contient une liste non exhaustive d'EEE relevant des catégories énumérées à l'annexe III (champ d'application ouvert). »

7. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2012/19 définit différentes notions :

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

a) "équipements électriques et électroniques" ou "EEE" : les équipements fonctionnant grâce à des courants électriques ou à des champs électromagnétiques et les équipements de production, de transfert et de mesure de ces courants et champs, conçus pour être utilisés à une tension ne dépassant pas 1 000 volts en courant alternatif et 1 500 volts en courant continu ;

[5] Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3).

[...]

e) “déchets d’équipements électriques et électroniques” ou “DEEE” : les équipements électriques et électroniques constituant des déchets au sens de l’article 3, paragraphe 1, de la [directive “déchets”], y compris tous les composants, sous-ensembles et produits consommables faisant partie intégrante du produit au moment de la mise au rebut ;

[...] »

8. L’annexe I de la directive 2012/19 énumère les catégories d’EEE visées par cette directive pendant la période transitoire prévue à l’article 2, paragraphe 1, sous a), de ladite directive. Le point 4 de cette annexe mentionne le matériel grand public et les panneaux photovoltaïques.

9. Les panneaux photovoltaïques sont en outre mentionnés au point 4 de la liste non exhaustive des EEE de l’annexe II de la directive 2012/19 qui relèvent des catégories d’appareils visées à l’annexe I de cette directive.

10. L’article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 réglemente la responsabilité du producteur pour les coûts d’élimination des appareils destinés à un usage professionnel :

« Les États membres veillent à ce que le financement des coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l’élimination respectueuse de l’environnement des DEEE provenant d’utilisateurs autres que les ménages issus de produits mis sur le marché après le 13 août 2005 soit assuré par les producteurs.

Dans le cas des déchets historiques remplacés par de nouveaux produits équivalents ou par de nouveaux produits assurant la même fonction, le financement des coûts est assuré par les producteurs de ces produits lors de la fourniture de ceux-ci. Les États membres peuvent prévoir, à titre de solution de remplacement, que les utilisateurs autres que les ménages participent également, pour une partie ou pour la totalité, à ce financement.

Dans le cas des autres déchets historiques, le financement des coûts est assuré par les utilisateurs autres que les ménages. »

11. Par ailleurs, il ressort de l’article 12, paragraphe 4, de la directive 2012/19 que les « DEEE issus de produits mis sur le marché avant le 13 août 2005 ou à cette date » doivent être considérés comme étant des « déchets historiques ».

12. Les mêmes règles étaient déjà prévues à l’article 8, paragraphe 3, et à l’article 9, paragraphe 1, de la directive 2002/96/CE relative aux déchets d’équipements électriques et électroniques (DEEE)[6]. Toutefois, la précédente directive ne s’appliquait pas encore aux panneaux photovoltaïques. Ceux-ci n’ont été visés qu’à compter de la directive 2012/19.

13. La responsabilité du producteur est mentionnée au considérant 23 de la directive 2012/19 :

« [...] En vue d’optimiser l’efficacité du concept de la responsabilité du producteur, il convient que chaque producteur soit responsable du financement de la gestion des déchets provenant de ses propres produits. Le producteur devrait pouvoir choisir de satisfaire à cette obligation soit

[6] Directive du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 (JO 2003, L 37, p. 24), telle que modifiée par la directive 2003/108/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 décembre 2003 (JO 2003, L 345, p. 106).

individuellement, soit par le biais de systèmes collectifs. Chaque producteur devrait, lorsqu'il met un produit sur le marché, fournir une garantie financière destinée à éviter que les coûts générés par la gestion des DEEE provenant de produits orphelins ne soient supportés par la société ou par les producteurs demeurés en activité. La responsabilité du financement de la gestion des déchets historiques devrait être partagée par tous les producteurs existants, dans le cadre de systèmes de financement collectifs auxquels tous les producteurs qui existent sur le marché au moment où les coûts sont générés contribuent proportionnellement. Les systèmes de financement collectifs ne devraient pas avoir pour effet d'exclure les producteurs, importateurs et nouveaux venus sur le marché occupant une niche ou produisant des quantités peu élevées. Les systèmes collectifs pourraient instaurer des redevances différenciées, en fonction de la facilité avec laquelle les produits et les matières premières secondaires précieuses qu'ils contiennent peuvent être recyclés. Pour les produits ayant un long cycle de vie et relevant désormais de la présente directive, par exemple les panneaux photovoltaïques, il convient de tirer le meilleur parti des structures existantes de collecte et de valorisation, pourvu qu'elles respectent les exigences établies par la présente directive. »

14. La directive 2012/19 a été publiée le 24 juillet 2012 et devait, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de cette directive, être transposée au plus tard le 14 février 2014.

2. La directive « déchets »

15. En outre, il convient de mentionner les dispositions des directives « déchets » respectivement applicables en matière de responsabilité au titre des déchets.

16. L'article 15 de la directive « déchets » 75/442/CEE[7] (initialement l'article 11) et l'article 15 de la directive « déchets » 2006/12/CE[8] prévoyaient respectivement ce qui suit :

« Conformément au principe du "pollueur-payeur", le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par :

[...] le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9

et/ou

[...] les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets. »

17. L'article 14 de la directive « déchets » 2008/98 désormais en vigueur contient une disposition similaire :

« 1. Conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets.

2. Les États membres peuvent décider que les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés en tout ou en partie par le producteur du produit qui est à l'origine des déchets et faire partager ces coûts aux distributeurs de ce produit. »

[7] Directive du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO 1975, L 194, p. 39), telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO 2003, L 284, p. 1).

[8] Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (JO 2006, L 114, p. 9).

B. Le droit tchèque

18. La République tchèque a transposé les obligations qui lui incombent en vertu de la directive initiale, à savoir la directive 2002/96, par l'adoption de la loi sur les déchets. Le 30 mai 2012, avant même l'adoption de la directive 2012/19, le nouvel article 37p, instaurant un mécanisme de financement de la gestion des déchets issus de panneaux photovoltaïques, a été inséré dans cette loi. Conformément à cette disposition, l'obligation de financer la gestion des déchets issus de panneaux photovoltaïques, mis sur le marché avant le 1er janvier 2013, incombe à l'exploitant de la centrale solaire, et ce par des versements partiels paritaires de contribution au recyclage. À cet effet, il a été prévu l'obligation de conclure, au plus tard le 30 juin 2013, un contrat avec une personne garantissant un système collectif de financement, et ce de telle sorte que ce financement soit assuré au plus tard le 1er janvier 2019. S'agissant des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 1er janvier 2013, cette obligation incombe à leur producteur.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

19. Vysočina Wind exploite la centrale solaire « Vranovská ves II ». Cette centrale a été mise en service durant l'année 2009, et ce par l'utilisation de panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005. À la suite de l'introduction du nouvel article 37p de la loi tchèque sur les déchets, Vysočina Wind a donc conclu avec les personnes concernées des contrats sur le fondement desquels elle leur a versé au cours des années 2015 et 2016, en trois versements partiels, une contribution au recyclage futur de déchets électriques issus de panneaux photovoltaïques pour un montant total de 1 613 773,24 couronnes tchèques (CZK) (environ 65 000 euros).

20. Vysočina Wind a introduit à l'encontre de la République tchèque un recours en remboursement de ce montant. Devant les juridictions nationales, elle a soutenu que la République tchèque avait transposé la directive 2012/19 de manière incorrecte. En vertu de l'article 13 de cette directive, l'obligation de financer l'élimination des déchets issus de panneaux photovoltaïques ayant été mis sur le marché après le 13 août 2005 incombe, selon elle, au producteur et non à l'utilisateur. Par conséquent, Vysočina Wind estime subir un préjudice dans la mesure où, en vertu de l'article 37p de la loi sur les déchets, qui demeure en vigueur, elle est tenue de s'acquitter, même après le 14 février 2014 (date d'expiration du délai de transposition), de la contribution de recyclage qui, en vertu du droit de l'Union, doit être supportée par le producteur.

21. La République tchèque a opposé à cette thèse que l'obligation pour les producteurs de financer l'élimination des déchets ne peut, contrairement au libellé de la directive 2012/19, s'appliquer qu'aux panneaux photovoltaïques mis sur le marché après l'expiration du délai de transposition, car l'imposition rétroactive de l'obligation constituerait un effet rétroactif illicite et, par conséquent, une violation des principes généraux de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique. Elle a également objecté que de nombreux producteurs ayant mis sur le marché des panneaux photovoltaïques entre les années 2005 et 2013 n'existaient plus et ne pouvaient donc pas se voir imposer une obligation de financement de la gestion des déchets.

22. Vysočina Wind a obtenu gain de cause dans le cadre de deux instances. L'affaire est désormais pendante devant le Nejvyšší soud (Cour suprême, République tchèque), qui a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 13 de la directive [2012/19] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre impose le financement des coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des DEEE issus des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1er janvier 2013 à leurs utilisateurs, et non pas aux producteurs ?

2) En cas de réponse affirmative à la première question déférée, la circonstance, telle que celle de l'espèce, qu'un État membre a lui-même réglé les modalités de financement des déchets issus des panneaux photovoltaïques encore avant l'adoption de la directive, laquelle a nouvellement inclus les panneaux photovoltaïques dans le champ d'application de la réglementation de l'Union et a imposé le financement des coûts aux producteurs, et ce également pour les panneaux qui ont été mis sur le marché avant l'expiration du délai de transposition de la directive (et l'adoption même d'une réglementation au niveau de l'Union), a-t-elle une incidence pour l'appréciation des conditions de la responsabilité de l'État membre au titre du dommage causé à un particulier par une violation du droit de l'Union ? »

23. Vysočina Wind, les gouvernements tchèque et allemand ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites, conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. En outre, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont, sur demande de la Cour, déposé des observations écrites. La Cour a renoncé à la tenue d'une audience.

IV. Analyse juridique

24. La demande de décision préjudicielle vise à clarifier des conditions d'un recours en indemnisation en droit de l'Union du fait de la responsabilité d'un État membre. La juridiction de renvoi demande donc si l'article 13 de la directive 2012/19 s'oppose à ce qu'un État membre impose l'obligation de financer les coûts d'élimination des panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1er janvier 2013 à leurs utilisateurs et non aux producteurs (voir section A). Il ressort des faits de la procédure nationale qu'il s'agit à cet égard uniquement de panneaux mis sur le marché après le 13 août 2005.

25. Dans l'hypothèse où les États membres ne peuvent pas imposer ces coûts aux utilisateurs des panneaux concernés, le Nejvyšší soud (Cour suprême) demande en outre quelle importance il convient d'accorder, aux fins de la responsabilité de l'État membre, à la circonstance que ce dernier a lui-même réglementé, avant l'adoption de la législation de l'Union, la responsabilité au titre des déchets issus de ces panneaux (voir section B).

A. Sur la première question préjudicielle – Début de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques

26. Afin de répondre à la première question préjudicielle, nous exposerons tout d'abord que, en vertu de l'article 13 de la directive 2012/19, les coûts d'élimination des panneaux photovoltaïques mis sur le marché depuis le 13 août 2005 doivent être mis à la charge des producteurs (voir sous-section 1). Nous examinerons ensuite si cette disposition est conforme au principe de non-rétroactivité (voir sous-section 2).

1. Le contenu normatif de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19

27. Il ressort clairement de la directive 2012/19 que les coûts d'élimination des panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005 ne peuvent pas être mis à la charge des utilisateurs. Conformément à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, les États membres doivent, en effet, veiller à ce que le financement des coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des DEEE provenant d'utilisateurs autres que les ménages issus de produits mis sur le marché après la date indiquée soit assuré *par les producteurs*.

28. Les panneaux photovoltaïques sont, en vertu de la directive 2012/19, des EEE.

29. La directive 2012/19 s'applique, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de cette directive, depuis le 13 août 2012, aux EEE relevant des catégories énumérées à l'annexe I de ladite directive. La liste non exhaustive d'EEE figurant à l'annexe II de cette même directive précise ces catégories. Les panneaux photovoltaïques sont explicitement mentionnés tant à l'annexe I, point 4, qu'à l'annexe II, point 4, de la directive 2012/19. Le législateur considère donc manifestement que ces panneaux sont des EEE au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de cette directive et il souhaitait étendre l'application de ladite directive, lors de sa refonte, à ces derniers.

30. Lorsque les détenteurs de panneaux photovoltaïques se défont de panneaux ou ont l'intention ou l'obligation de le faire, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive « déchets » 2008/98, les panneaux deviennent des déchets et donc des *déchets* d'équipements électriques et électroniques, conformément à la définition prévue à l'article 3, paragraphe 1, sous e), de la directive 2012/19.

31. Pour ces panneaux, l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 prévoit que les coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement sont financés *par les producteurs*.

32. Certes, la directive 2012/19 n'a été adoptée et publiée qu'au mois de juillet 2012. S'agissant des panneaux photovoltaïques, elle ne s'est même appliquée, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de cette directive, qu'à partir du 13 août 2012. Son délai de transposition a expiré, en vertu de l'article 24, paragraphe 1, de ladite directive, uniquement le 14 février 2014. Néanmoins, l'article 13, paragraphe 1, de la même directive prévoit explicitement que la responsabilité du producteur s'applique à tous les appareils mis sur le marché après le 13 août 2005. Cela doit donc valoir également pour les panneaux photovoltaïques. La Commission indique par ailleurs que, à la différence d'autres dispositions, celle-ci ne mentionne pas de régime transitoire relatif à la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques.

33. Le délai de transposition et la date d'application de la directive 2012/19 sont susceptibles d'être pertinents pour déterminer à partir de quel moment la prise en charge des coûts litigieux peut être exigée des producteurs de panneaux photovoltaïques.

34. La Commission examine notamment la question de savoir si les producteurs doivent supporter les coûts des panneaux qui sont devenus des déchets avant les dates mentionnées. De tels panneaux ne sont cependant pas en cause dans la présente procédure, car Vysočina Wind réclame le remboursement des paiements qu'elle a effectués pour ses panneaux qui ne deviendront des déchets qu'à l'avenir, c'est-à-dire après l'expiration du délai de transposition.

35. Ces panneaux mis sur le marché après le 13 août 2005, mais qui ne deviendront des déchets qu'ultérieurement, relèvent, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19, incontestablement de la responsabilité du producteur.

36. Il ne serait pas conforme à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 d'exonérer les producteurs de leur responsabilité et de faire supporter à la place aux utilisateurs de panneaux photovoltaïques les coûts de leur collecte, traitement, valorisation et élimination respectueuse de l'environnement. La question de savoir dans quelle mesure l'on peut invoquer la responsabilité des utilisateurs lorsque les producteurs ne peuvent pas prendre en charge les coûts n'est pas l'objet de la présente procédure.

37. À titre de conclusion intermédiaire, il convient donc de constater que les États membres doivent, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19, faire supporter les coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des panneaux photovoltaïques provenant d'utilisateurs autres que les ménages issus de produits mis sur le marché après le 13 août 2005 *par les producteurs*.

2. Le principe de non-rétroactivité

38. Une application de la responsabilité du producteur aux panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005, mais avant l'expiration du délai de transposition de la directive 2012/19, devrait cependant être considérée, selon la République tchèque et la République fédérale d'Allemagne, comme donnant lieu à un effet rétroactif illicite.

39. Ces deux États membres proposent donc à la Cour une interprétation restrictive de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19. Cette disposition ne s'oppose pas, selon eux, à des réglementations nationales ne prévoyant la responsabilité des producteurs que pour les panneaux photovoltaïques n'ayant été mis sur le marché qu'après l'expiration du délai de transposition.

40. Cette solution irait cependant contra legem et ne saurait donc être obtenue par une interprétation de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19[9]. En effet, cette disposition fait clairement débuter la responsabilité du producteur avec la mise sur le marché à compter du 13 août 2005. Si cette réglementation n'est pas conforme au principe de non-rétroactivité, elle n'est donc pas valable.

[9] Voir arrêts du 1er octobre 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, point 43), et du 17 décembre 2020, De Masi et Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, points 35 et 36). Voir, sur la signification du libellé, également, arrêts du 24 novembre 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, point 32), et du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 76).

41. Certes, la demande de décision préjudicielle ne met pas en cause la validité de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19, mais la Cour examine d'office, à titre exceptionnel, la validité de dispositions du droit de l'Union lorsque cela est nécessaire pour apporter une réponse complète à la juridiction de renvoi [10].

a) L'effet rétroactif de la responsabilité du producteur en ce qui concerne les panneaux photovoltaïques

42. La jurisprudence relative à l'effet rétroactif repose sur les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, qui font partie de l'ordre juridique de l'Union. À ce titre, ils doivent être respectés par les institutions de l'Union, mais également par les États membres dans l'exercice des pouvoirs que leur confèrent les directives de l'Union [11].

43. Le principe de sécurité juridique s'oppose de manière générale à ce que la portée dans le temps d'un acte de l'Union voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication [12]. La directive 2012/19 ne prévoit cependant pas que, s'agissant des panneaux photovoltaïques, la responsabilité du producteur s'applique déjà avant sa publication le 24 juillet 2012. Au contraire, les États membres doivent mettre en œuvre cette responsabilité du producteur uniquement à compter de l'expiration du délai de transposition, à savoir le 14 février 2014. La directive n'exige donc pas que les producteurs supportent avant le 14 février 2014 la responsabilité pour des panneaux qui sont devenus des déchets.

44. Une condition de la responsabilité du producteur pourrait toutefois être déjà remplie avant la publication de la directive 2012/19, car celle-ci couvre les panneaux photovoltaïques mis sur le marché depuis le 13 août 2005, à savoir avant la publication de la directive le 24 juillet 2012.

45. Une telle technique réglementaire ne viole pas nécessairement les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique. Comme le soulignent le Parlement, le Conseil et la Commission, une règle nouvelle s'applique au contraire immédiatement aux effets futurs d'une situation née sous l'empire de la règle ancienne (application à une situation née antérieurement) [13]. Le champ d'application du principe de protection de la confiance légitime ne saurait, en effet, être étendu au point d'empêcher l'application d'une réglementation nouvelle aux effets futurs de situations nées antérieurement [14].

[10] Arrêts du 6 octobre 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, point 67) ; du 16 juillet 2020, Facebook Ireland et Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, point 161), et du 17 septembre 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, point 30).

[11] Arrêts du 3 décembre 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, point 26) ; du 26 avril 2005, « Goed Wonen » (C-376/02, EU:C:2005:251, point 32) ; du 10 septembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, point 43), et du 10 décembre 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, point 30).

[12] Arrêts du 25 janvier 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, point 20) ; du 26 avril 2005, « Goed Wonen » (C-376/02, EU:C:2005:251, point 33), et du 30 avril 2019, Italie/Conseil (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen) (C-611/17, EU:C:2019:332, point 106).

[13] Arrêts du 5 décembre 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, point 8) ; du 29 janvier 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, point 49), et du 6 octobre 2015, Commission/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, point 49).

[14] Arrêts du 16 mai 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, point 21) ; du 29 janvier 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, point 55), et du 6 octobre 2015, Commission/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, point 49).

46. Toutefois, il convient également de tenir compte du fait qu'une règle de droit nouvelle ne s'applique pas aux situations juridiques nées et définitivement acquises avant cette date [15]. Les actes accomplis avant la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation demeurent, au contraire, régis par la loi ancienne [16]. Tel est le cas notamment des marques enregistrées dont l'enregistrement ne doit pas être remis en cause par des exigences ultérieures [17].

47. La question essentielle est donc de savoir si l'instauration de la responsabilité du producteur au titre du droit des déchets pour les panneaux photovoltaïques déjà mis sur le marché par les producteurs, à savoir généralement vendus, modifie les conséquences juridiques d'un acte accompli ou ne régit que les effets futurs d'une situation née sous l'empire de la règle ancienne.

48. Dès la production de panneaux, les producteurs doivent considérer que ceux-ci deviendront ultérieurement des déchets. De ce point de vue, l'instauration de la responsabilité du producteur ne semble régir que les effets futurs d'une situation née antérieurement.

49. La Cour a récemment jugé en ce sens une augmentation des coûts concernant la gestion de déchets. Cette affaire portait sur la prolongation de la durée de la période d'entretien après désaffectation d'une décharge inutilisée, laquelle entraînait une augmentation des coûts. Ces coûts devaient être mis à la charge des détenteurs initiaux des déchets qui avaient été déposés dans la décharge par le passé, car la prolongation de la période d'entretien après désaffectation ne concernait que les effets futurs du dépôt des déchets dont les détenteurs initiaux des déchets étaient responsables [18]. La Cour a apprécié de manière similaire le calcul des droits à pension futurs pour les périodes d'emploi antérieures à l'adoption de la directive concernée [19] et les effets de nouvelles règles sur les contrats de travail existants [20].

50. Toutefois, une simple transposition de cette jurisprudence au cas d'espèce méconnaîtrait le fait que la responsabilité au titre des déchets pour les panneaux photovoltaïques mis sur le marché était, à la date d'instauration de la responsabilité du producteur, déjà réglementée et qu'elle était généralement intégrée de manière définitive dans les accords conclus entre les producteurs et les utilisateurs.

51. L'article 14 ou l'article 15 de la directive « déchets » 2008/98 respectivement en vigueur exigeait en effet que les États membres prévoient qui supporterait le coût de la gestion des déchets. Cette disposition laissait aux États membres le choix de faire supporter les coûts de la gestion des déchets au détenteur du produit devenu un déchet, au producteur ou à certaines autres personnes.

52. Dans la mesure où l'État membre concerné prévoyait déjà le 13 août 2005 une responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques, l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 n'exigeait aucune modification de la situation juridique et ne produisait donc en

15 Arrêts du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, point 32) ; du 7 novembre 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 22), et du 14 mai 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, point 57).

16 Arrêt du 27 janvier 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, point 51).

17 Arrêt du 14 mars 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, points 30 à 32).

18 Arrêt du 14 mai 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, point 58).

19 Arrêt du 7 novembre 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, points 35 et 36).

20 Arrêts du 29 janvier 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, point 52), et du 12 septembre 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, point 31).

pratique également aucun effet rétroactif. Ces États membres ne sauraient, par conséquent, être tenus de modifier leur réglementation s'il devait s'avérer que l'article 13, paragraphe 1, de cette directive produit un effet rétroactif illicite en ce qui concerne les panneaux photovoltaïques.

53. Si l'État membre concerné avait cependant fait supporter auparavant la responsabilité au titre des déchets à d'autres personnes, la transposition de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 aurait une incidence sur les rapports juridiques existants. Ainsi, l'État membre pouvait faire supporter la responsabilité au titre des déchets, conformément à la directive « déchets » 2008/98, au détenteur du produit auprès duquel ce produit était devenu un déchet, à savoir au dernier utilisateur des panneaux. Dans ce cas, le producteur devait considérer que, par la remise des panneaux photovoltaïques, il avait transféré à l'utilisateur la responsabilité au titre des déchets, à savoir qu'il en était lui-même déchargé.

54. L'on peut présumer que cette situation juridique entraînait d'importantes conséquences économiques : les producteurs et les utilisateurs de panneaux photovoltaïques devaient prendre en compte au niveau des prix convenus la réglementation applicable à la responsabilité au titre des déchets. Il convient de considérer que, en cas de responsabilité du producteur, les prix pour les panneaux photovoltaïques sont plus élevés qu'en cas de responsabilité de l'utilisateur, car le producteur doit prendre en compte dans ses calculs les coûts de l'élimination ultérieure des déchets.

55. L'article 12, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2012/19 illustre cet aspect pour les EEE provenant des ménages. Conformément à cette disposition, chaque producteur doit, dès la mise sur le marché d'un produit, fournir une garantie montrant que le financement de l'élimination des déchets est assuré.

56. Pour autant que l'État membre concerné prévoyait initialement une responsabilité des utilisateurs, l'instauration a posteriori de la responsabilité du producteur pour les produits déjà mis sur le marché ne précise donc pas – à la différence de l'hypothèse susmentionnée concernant la prolongation des obligations d'entretien après désaffectation [21] – des obligations préexistantes. Elle ne fonde pas non plus de nouvelles obligations auxquelles un opérateur de marché avisé aurait dû s'attendre. Au contraire, les obligations et les coûts y afférents sont répartis a posteriori sur différents opérateurs. Ces opérateurs ne peuvent toutefois plus prendre en compte ce transfert au niveau de leurs prix, car les transactions concernées ont déjà été effectuées. Il n'est également prévu aucune compensation de cette charge supplémentaire incombant aux producteurs.

57. Par conséquent, l'instauration de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques déjà mis sur le marché a une incidence sur des situations juridiques définitivement acquises ou des actes accomplis ayant pris naissance avant cette date, pour autant que la responsabilité du producteur n'était pas encore prévue en droit national.

58. La Commission admet d'ailleurs implicitement cette appréciation en indiquant que l'article 13 de la directive 2012/19 ne saurait être interprété comme mettant en cause la validité d'accords ayant été conclus avec des entreprises d'élimination des déchets par des utilisateurs de panneaux photovoltaïques avant l'expiration du délai de transposition de cette directive en application des règles tchèques alors en vigueur. Si, toutefois, l'on considère que cela produit un effet rétroactif,

[21] Voir point 49 des présentes conclusions.

un tel effet réside également dans le fait de mettre à la charge des producteurs des coûts d'élimination qui, lors de l'accord sur les prix pour leurs produits, incombaient encore aux utilisateurs.

b) Inégalité de traitement

59. Par ailleurs, le législateur a veillé, lors de l'instauration initiale d'une responsabilité du producteur pour d'autres EEE dans la directive 2002/96 par l'adoption de la directive 2003/108 [22], à ce que les producteurs ne supportent aucune responsabilité pour les déchets « historiques » provenant d'utilisateurs professionnels et mis sur le marché avant le 13 août 2005.

60. Les États membres pouvaient, au contraire, lors de la fourniture de produits de remplacement, mettre à la charge des producteurs de ces nouveaux produits ou des utilisateurs la responsabilité des déchets historiques. En cas de mise au rebut sans remplacement de ces appareils, les coûts incombent, en tout état de cause, aux utilisateurs. À cet égard, le considérant 3 de la directive 2003/108 mentionnait que l'obligation de reprise des DEEE mis sur le marché par le passé aurait créé une responsabilité rétroactive qui n'avait fait l'objet d'aucune provision et était susceptible d'exposer certains producteurs à de graves risques économiques.

61. La directive 2003/108 non seulement excluait ainsi l'effet rétroactif, mais accordait également une période transitoire d'environ un an et demi.

62. En comparaison avec les producteurs d'autres EEE, les producteurs de panneaux photovoltaïques ont donc été clairement désavantagés, car leur responsabilité au titre des déchets n'a pas été instaurée avec une période transitoire, mais elle a même été mise en place avec un effet rétroactif au 13 août 2005. Par conséquent, l'instauration d'une responsabilité du producteur pour des panneaux photovoltaïques déjà mis sur le marché porte atteinte non seulement à la sécurité juridique et à la confiance légitime, mais également – comme le font observer les gouvernements tchèque et allemand – au principe d'égalité de traitement.

c) La justification de l'effet rétroactif

63. À titre exceptionnel, un effet rétroactif peut être admis lorsque le but à atteindre l'exige et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée [23]. En outre, la Cour a parfois même exigé que ces décisions mentionnent dans leurs motifs les circonstances justifiant l'effet rétroactif recherché [24].

64. Étant donné que, en l'espèce, l'entrée en vigueur de la réglementation n'a pas été fixée à une date antérieure à la publication de la directive, il n'y a pas lieu d'imposer à cette justification des exigences excessives. En raison de la portée économique de l'instauration d'une responsabilité du producteur pour les panneaux déjà mis sur le marché et compte tenu de l'inégalité de traitement qui en résulte, la justification doit cependant revêtir une certaine importance.

22 Citée dans la note 6.

23 Arrêts du 25 janvier 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, point 20) ; du 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80 à 217/80, EU:C:1981:270, point 10) ; du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, point 45), et du 28 novembre 2006, Parlement/Conseil (C-413/04, EU:C:2006:741, point 75).

24 Arrêt du 1er avril 1993, Diversinte et Iberlacta (C-260/91 et C-261/91, EU:C:1993:136, point 10). Voir, également, ordonnance du 1er février 1984, Ilford/Commission (1/84 R, EU:C:1984:41, point 19), arrêts du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, point 20), et du 29 avril 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, point 36), ainsi que conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire Crispoltoni (C-368/89, non publiées, EU:C:1991:125, point 17) et dans l'affaire Cargill/Commission (C-248/89, EU:C:1991:141, point 52).

1) Les objectifs de la réglementation

65. Les considérants de la directive 2012/19 ne font cependant apparaître aucun motif exigeant l'instauration de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques déjà mis sur le marché.

66. Sur le fond, la République fédérale d'Allemagne expose à juste titre que l'instauration d'une responsabilité du producteur pour les produits déjà mis sur le marché n'est pas de nature à inciter les producteurs, conformément au considérant 12 de la directive 2012/19, à prendre pleinement en compte et à faciliter, lors de la conception de leurs produits, la réparation, l'amélioration éventuelle, le réemploi, le démontage et le recyclage. En effet, les producteurs ne savaient pas encore, lors de la fabrication des produits déjà mis sur le marché, que la responsabilité pour la gestion des déchets leur serait ultérieurement transférée. L'argument du Conseil selon lequel l'instauration *rétroactive* de la responsabilité du producteur est nécessaire à la promotion de l'économie circulaire n'est donc pas convaincant [25].

67. De même, l'objectif énoncé au considérant 6 de la directive 2012/19, tendant à une uniformisation de la responsabilité du producteur aux fins de garantir une charge économique comparable, ne serait pas atteint par la modification de la responsabilité pour les produits déjà mis sur le marché à la date de la réglementation. Au contraire, cela créerait de nouvelles différences en matière de charge, car les producteurs avaient déjà pris en compte dans leurs prix la réglementation en matière de responsabilité qui existait auparavant dans l'État membre concerné.

68. De même, la genèse de la directive 2012/19 ne fournit aucune indication sur les raisons pour lesquelles c'est précisément cette réglementation qui a été adoptée et non une disposition limitée aux panneaux mis sur le marché à l'avenir.

69. La proposition initiale de la Commission ne prévoyait pas encore d'inclure les panneaux photovoltaïques dans le champ d'application de cette directive [26] et le Parlement refusait encore explicitement une inclusion lors de la première lecture [27]. Au sein du Conseil également, il y a eu tout d'abord encore de l'opposition de la part de certains États membres [28], mais, dans sa position commune, le Conseil a finalement considéré que l'exclusion des panneaux photovoltaïques n'était pas justifiée [29]. Cela a été compris par la Commission en ce sens que le Conseil proposait d'étendre le champ d'application de la directive 2012/19 aux panneaux photovoltaïques *à compter de la date de son entrée en vigueur* [30]. Il n'existe toutefois pas de régime transitoire correspondant qui limiterait notamment la responsabilité du producteur aux panneaux mis sur le marché après l'entrée en vigueur de cette directive.

25 De même que dans le cadre des faits à l'origine de l'arrêt du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, points 18 et 19).

26 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) du 3 décembre 2008 [COM(2008) 810 final].

27 Considérant 10 de la position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 3 février 2011 en vue de l'adoption de la directive 2011/…/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (JO 2012, C 182E, p. 50).

28 Voir documents du Conseil 16041/09, du 17 novembre 2009, p. 2, et 17345/09, du 14 décembre 2009, p. 4.

29 Position commune du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) – adoptée par le Conseil le 19 juillet 2011 (document du Conseil 7906/2/11).

30 Communication de la Commission européenne au Parlement européen conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la position du Conseil concernant l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) [COM(2011) 478 final].

70. Certes, la Commission a fait établir au cours de la procédure législative une étude relative à l'inclusion des panneaux photovoltaïques dans la directive [31], mais cette étude ne traite pas de l'extension de la responsabilité du producteur aux panneaux déjà mis sur le marché lors de l'adoption de la réglementation.

71. Le Parlement, le Conseil et la Commission n'ont, quant à eux également, fourni dans le cadre de la présente procédure aucune raison convaincante justifiant l'application rétroactive de la responsabilité du producteur.

72. Certes, ils font valoir que la responsabilité du producteur ne s'appliquera, en raison de la durée de vie de 25 ans des panneaux, qu'avec un très grand décalage. Le Parlement rappelle, à cet égard, la nécessité du financement de l'élimination des déchets. Cette considération ne saurait cependant justifier une intervention rétroactive dans des accords reposant sur une répartition différente de la responsabilité.

73. Contrairement à l'hypothèse susmentionnée de la prolongation des obligations d'entretien après désaffectation [32], il n'y a pas lieu de craindre non plus un défaut de financement en l'absence d'effet rétroactif. En effet, pour les panneaux plus anciens, la responsabilité en matière de coûts se fonderait sur les dispositions nationales transposant la directive « déchets » 2008/98.

74. Le principe du pollueur-payeur invoqué par la Commission ne remet pas non plus en cause la conclusion qui précède. Il est certes exact que le principe du pollueur-payeur peut justifier la responsabilité des producteurs. Toutefois, comme le montre l'article 14 de la directive « déchets » 2008/98, ce principe autorise également à invoquer la responsabilité des détenteurs actuels ou antérieurs des déchets – à savoir notamment des utilisateurs.

2) Confiance légitime des intéressés

75. Par ailleurs, la confiance des intéressés n'a pas non plus été dûment respectée.

76. Le droit à la protection de la confiance légitime appartient à tout particulier lorsque l'administration de l'Union a fait naître à son égard des espérances fondées. En revanche, nul ne peut invoquer une violation de ce principe en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration. De même, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure de l'Union de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est adoptée [33].

77. Certes, il n'apparaît pas que l'administration de l'Union ait fourni une assurance spécifique qu'aucune responsabilité du producteur ne serait instaurée. Au contraire, l'article 13 de la directive 2002/96 prévoyait déjà la possibilité d'inclure les panneaux photovoltaïques dans son champ d'application.

[31] Bio Intelligence Service, « Study on Photovoltaic Panels : Supplementing the Impact Assessment for a recast of the WEEE Directive » (2011).

[32] Voir point 49 des présentes conclusions.

[33] Arrêts du 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE (265/85, EU:C:1987:121, point 44) ; du 15 juillet 2004, Di Lenardo et Dilexport (C-37/02 et C-38/02, EU:C:2004:443, point 70), et du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 153).

78. Les producteurs pouvaient toutefois légitimement se fonder dans le cadre de la commercialisation de panneaux photovoltaïques sur la réglementation nationale applicable à la responsabilité au titre des déchets, laquelle, pour sa part, transposait la directive « déchets » 2008/98. Cette réglementation constituait une assurance concrète qui reposait sur des dispositions de l'Union.

79. Il n'apparaît pas que le législateur ait pris en compte ni a fortiori dûment respecté cette confiance lors de l'instauration de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques déjà mis sur le marché.

80. Il ne résulte pas non plus de la disposition mentionnée par les institutions, figurant à l'article 13 de la directive antérieure, à savoir la directive 2002/96, qui permettait à la Commission d'inclure les panneaux photovoltaïques dans le dispositif antérieur, que les producteurs devaient s'attendre à une responsabilité rétroactive du producteur. En effet, un effet rétroactif est d'une nature fondamentalement différente à une simple inclusion dans le dispositif. L'absence de nécessité manifeste de l'effet rétroactif confirme cette analyse.

d) Dispositions similaires

81. Les institutions concernées mettent cependant en garde sur le fait que la reconnaissance d'un effet rétroactif illicite de l'article 13 de la directive 2012/19 en ce qui concerne les panneaux photovoltaïques remet également en cause d'autres réglementations relatives à la responsabilité du producteur en droit de l'Union au titre des déchets.

82. Cet argument n'est toutefois pas de nature à remettre en cause l'appréciation antérieure de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques. Au contraire : s'il s'avère qu'il existe d'autres cas d'effets rétroactifs illicites, il convient, à plus forte raison, d'examiner cette pratique réglementaire.

83. D'ailleurs, il ne saurait être exclu que l'effet rétroactif puisse, dans les autres cas mentionnés, être justifié dans le cadre d'un examen spécifique des réglementations en cause.

84. Ainsi, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage [34] instaure une responsabilité du producteur pour les véhicules hors d'usage qui ont été mis sur le marché avant l'adoption de la directive. Il semble toutefois que la charge résultant de cette responsabilité est relativement limitée en raison de la valeur résiduelle des véhicules [35]. Les véhicules automobiles sont, par ailleurs, des produits complexes. Les connaissances des producteurs revêtent donc éventuellement une importance particulière aux fins de l'élimination des déchets.

85. S'agissant de la responsabilité indifférenciée dans le temps des producteurs de piles et d'accumulateurs, prévue à l'article 16, paragraphes 1 et 6, de la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs [36], l'on peut éventuellement invoquer le risque, qui serait sinon accru, que ces objets souvent relativement petits soient éliminés avec les déchets résiduels. En outre, un examen individuel de la date à laquelle ils ont été mis sur le marché serait, selon toute vraisemblance, disproportionné et, dans de nombreux cas, peut-être même impossible.

[34] Directive du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 (JO 2000, L 269, p. 34).

[35] Voir document de travail des services de la Commission, évaluation de la directive 2000/53, SWD(2021) 60 final, du 15 mars 2021, p. 57 à 59.

[36] Directive du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (JO 2006, L 266, p. 1).

86. La Cour ne doit cependant pas se prononcer sur toutes ces questions dans la présente affaire. Par conséquent, il n'y a pas lieu de présenter d'autres considérations à cet égard.

3. Conclusion intermédiaire

87. Il y a donc lieu de considérer que l'instauration, à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19, de la responsabilité du producteur pour les panneaux déjà mis sur le marché a une incidence, et ce sans justification et prise en compte suffisantes de la confiance des intéressés, sur des situations juridiques définitivement acquises ou des actes accomplis ayant pris naissance avant cette date, pour autant que la responsabilité du producteur n'était pas encore prévue en droit national.

88. La date pertinente pour déterminer les situations juridiques à protéger est la date de publication de la directive [37], à savoir, en l'espèce, le 24 juillet 2012. L'expiration du délai de transposition n'est, à cet égard, pas décisive, contrairement à ce que soutiennent la République tchèque et la République fédérale d'Allemagne, car, dès la date de publication, les opérateurs devaient s'attendre à ce que l'État membre concerné réglemente la responsabilité de l'élimination des panneaux photovoltaïques conformément à la directive.

89. Ce n'est qu'à partir de cette date que les États membres pouvaient et devaient donc instaurer la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19.

90. L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 est donc, en raison de la violation du principe de non-rétroactivité, invalide pour autant qu'il prévoit l'instauration d'une responsabilité du producteur, qui n'était pas prévue antérieurement par le droit national, pour les panneaux photovoltaïques mis sur le marché par les producteurs entre le 13 août 2005 et le 24 juillet 2012.

91. En revanche, les États membres doivent, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19, mettre à la charge des producteurs les coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement de panneaux photovoltaïques provenant d'utilisateurs autres que les ménages, mis sur le marché après la publication, le 24 juillet 2012, de la directive 2012/19.

B. Sur la seconde question préjudicielle – Incidence de la législation nationale

92. La seconde question préjudicielle porte sur le point de savoir dans quelle mesure la circonstance que la réglementation interne contraire au droit de l'Union a été adoptée avant la directive dont résulte la violation alléguée a une incidence sur la responsabilité d'un État membre pour des dommages résultant de la violation du droit de l'Union.

93. Cette question n'est posée que dans l'hypothèse où l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 exige une responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques mis sur le marché avant le 1er janvier 2013. Il ressort de la réponse à la première question préjudicielle que la responsabilité du producteur doit être instaurée, à tout le moins, pour les panneaux photovoltaïques que les producteurs ont mis sur le marché à partir du 24 juillet 2012.

[37] Arrêt du 29 avril 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, point 35).

94. Dans l'affaire au principal, il existe des doutes sur le point de savoir si les panneaux mis sur le marché entre le 24 juillet 2012 et le 1er janvier 2013 sont concernés. Vysočina Wind a en effet mis en service la centrale solaire dès l'année 2009. Toutefois, il ne saurait être exclu en toute certitude que l'entreprise n'a acquis et installé certains panneaux photovoltaïques de la centrale qu'au cours de la période mentionnée.

95. Sur le fond, il y a tout d'abord lieu de constater que la réglementation tchèque n'est a priori pas contraire au droit de l'Union, car elle concerne la période antérieure à l'expiration du délai de transposition de la directive 2012/19. Au cours de cette période, les panneaux photovoltaïques étaient encore soumis à la disposition générale de l'article 14, paragraphe 1, de la directive « déchets » 2008/98, qui a été transposée par la réglementation tchèque. L'article 14, paragraphe 1, de cette directive prévoit explicitement que les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets. L'instauration d'une responsabilité du producteur est, certes, prévue à l'article 14, paragraphe 2, de ladite directive, mais il ne s'agit là que d'une option que les États membres peuvent choisir, sans y être néanmoins tenus.

96. Une violation du droit de l'Union pourrait donc résulter, tout au plus, d'un effet anticipé de la directive 2012/19. Pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres destinataires de celle-ci doivent, en effet, s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive [38].

97. La réglementation tchèque a été publiée dès le 30 mai 2012, à savoir presque deux mois avant la publication de la directive 2012/19, le 24 juillet 2012. Cette directive n'était, à cette date, pas encore en vigueur et ne pouvait donc pas créer d'obligations à l'égard de la République tchèque [39].

98. La présente affaire montre cependant qu'il ne suffit pas de protéger uniquement de manière formelle les objectifs d'une réglementation de l'Union au cours du délai de transposition. En effet, la directive 2012/19 est le fruit d'un compromis politique entre le Parlement et le Conseil, ayant été atteint dès le 21 décembre 2011 [40]. La République tchèque avait donc connaissance, lors de l'adoption de la réglementation nationale, des objectifs de la réglementation de l'Union qui allait entrer en vigueur peu de temps après. Il ne serait pas conforme à l'obligation de coopération loyale de contourner cette réglementation et de compromettre sérieusement ses objectifs. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, troisième phrase, TUE, les États membres s'abstiennent, en effet, de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union [41].

99. Étant donné que les utilisateurs doivent, en vertu de la réglementation tchèque, supporter au préalable les coûts d'élimination des panneaux photovoltaïques, cette réglementation est également de nature à compromettre sérieusement l'objectif énoncé à l'article 13 de la directive

38 Arrêts du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, point 45) ; du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, point 57), et du 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, point 55).

39 Voir arrêt du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, point 41).

40 Cinquième tiret de la résolution législative du Parlement européen du 19 janvier 2012 sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) [07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)].

41 Voir arrêts du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni (804/79, EU:C:1981:93, point 28), et du 2 juin 2005, Commission/Luxembourg (C-266/03, EU:C:2005:341).

2012/19, prévoyant la responsabilité du producteur pour ces panneaux. En effet, cela a pour effet de décharger totalement ou, à tout le moins, très largement, les producteurs des coûts de l'élimination des déchets pour les panneaux concernés.

100. Ainsi, la circonstance qu'un État membre instaure, avant l'adoption d'une directive, une réglementation non conforme à cette dernière et compromettant sérieusement ses objectifs est susceptible de fonder sa responsabilité pour les dommages causés, de ce fait, aux particuliers. Une telle responsabilité résulte d'une violation du principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE. Elle est engagée lorsque les institutions de l'Union ayant pris part à la procédure législative avaient déjà convenu sur le plan politique de la nouvelle réglementation avant l'adoption de la réglementation nationale et que l'État membre avait connaissance de cet accord.

101. Il convient toutefois de faire observer que les considérations relatives à l'effet rétroactif de la responsabilité du producteur pour les panneaux photovoltaïques et aux devoirs de loyauté découlant de l'accord politique intervenu au cours de la procédure législative font naître des doutes quant à la nature suffisamment caractérisée de la violation par la réglementation tchèque des devoirs de loyauté [42]. Une telle caractérisation supposerait que la République tchèque ait méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation [43]. Il n'apparaît cependant pas de manière manifeste que, s'agissant de l'effet rétroactif, il convienne de se fonder, non – comme l'a exposé le gouvernement tchèque – sur l'expiration du délai de transposition [44], mais sur la date de publication de la directive [45]. De même, il n'existe à ce jour encore aucune jurisprudence pertinente ayant identifié les devoirs de loyauté des États membres avant la publication d'une directive. Il n'y a cependant pas lieu de se prononcer définitivement sur la caractérisation d'une éventuelle violation, car cela ne fait pas l'objet de la présente procédure et que cet aspect n'est probablement pas déterminant [46].

V. Conclusion

102. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer de la manière suivante :

1) Il convient de répondre à la première question préjudicielle que l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2012, relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) s'oppose à ce que les États membres mettent à la charge des utilisateurs, et non des producteurs, les coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement de panneaux photovoltaïques provenant d'utilisateurs autres que les ménages, ayant été mis sur le marché après la publication de cette directive le 24 juillet 2012.

[42] Voir arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 51) ; du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, point 30), et du 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, point 113).

[43] Arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 55), et du 4 octobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, point 105).

[44] Voir arrêt du 15 janvier 2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, point 53).

[45] Voir point 88 des présentes conclusions.

[46] Voir point 94 des présentes conclusions.

L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/19 est, en revanche, invalide pour autant qu'il prévoit l'instauration d'une responsabilité du producteur, qui n'était pas prévue antérieurement par le droit national, pour les panneaux photovoltaïques mis sur le marché par les producteurs entre le 13 août 2005 et le 24 juillet 2012. Les États membres peuvent faire supporter les coûts concernant ces panneaux par les utilisateurs.

2) Il convient de répondre à la seconde question préjudicielle que la circonstance qu'un État membre instaure, avant l'adoption d'une directive, une réglementation non conforme à cette dernière et compromettant sérieusement ses objectifs est susceptible de fonder sa responsabilité pour les dommages causés, de ce fait, aux particuliers. Une telle responsabilité résulte d'une violation du principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE. Elle est engagée lorsque les institutions de l'Union européenne ayant pris part à la procédure législative avaient déjà convenu sur le plan politique de la nouvelle réglementation avant l'adoption de la réglementation nationale et que l'État membre avait connaissance de cet accord.