Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
présentées le 28 mai 2020 [1]

Affaire C-556/19

Société Eco TLC
contre
Ministre de la Transition écologique et solidaire
en présence de
La Fédération des entreprises du recyclage

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

« Renvoi préjudiciel – Aides d'État – Responsabilité élargie des producteurs – Éco-organisme agréé par les pouvoirs publics pour percevoir des contributions financières auprès des metteurs sur le marché de certains produits afin de pourvoir pour leur compte à leur obligation légale de traitement des déchets issus de ces produits – Soutiens financiers versés par l'éco-organisme aux opérateurs de tri conventionnés – Notion de "ressources d'État" – Contributions obligatoires – Contrôle public des ressources – Existence d'un lien suffisamment direct entre l'avantage et une diminution, à tout le moins potentielle, du budget étatique »

1. Le dispositif de responsabilité élargie des producteurs mis en place en France pour la gestion des déchets issus de produits textiles, du linge de maison et des chaussures (ci-après les « produits TLC ») institue-t-il un régime d'aides d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ?

2. Telle est, en substance, la question posée à la Cour par le Conseil d'État (France) dans la demande de décision préjudicielle faisant l'objet des présentes conclusions.

3. Dans la présente affaire, la Cour est confrontée pour la première fois à la question de l'interrelation entre, d'une part, les règles en matière d'aides d'État et, d'autre part, le régime de responsabilité élargie des producteurs, introduit en droit de l'Union par la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives [2].

4. Expression du « principe du pollueur-payeur », principe fondamental dans le domaine de l'environnement consacré à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, le régime de responsabilité élargie des producteurs constitue une pierre angulaire de la réglementation de l'Union en matière de gestion des déchets. Ce régime implique un ensemble de mesures prises pour veiller à ce que les producteurs de

1 Langue originale : le français.

2 JO 2008, L 312, p. 3. Cette directive a été modifiée à plusieurs reprises, et dernièrement par la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (JO 2018, L 150, p. 109).

produits assument la responsabilité financière et, éventuellement, organisationnelle de la gestion de la phase « déchets » du cycle de vie d'un produit [3]. Il constitue un des moyens pour aider l'Union européenne à se rapprocher d'une « société du recyclage » visant à éviter la production de déchets et à les utiliser comme ressources [4], dans la perspective de la création d'une économie circulaire [5].

5. Dans la présente affaire, parmi les différents régimes de responsabilité élargie des producteurs mis en place en France [6], celui concernant les produits TLC est remis en cause sous l'angle de sa compatibilité avec les règles de l'Union en matière d'aides d'État. La société Eco TLC, le seul éco-organisme agréé en France pour pourvoir pour le compte des producteurs de produits TLC à l'obligation légale leur incombant de traiter les déchets issus de ces produits, a introduit devant le Conseil d'État un recours en annulation contre un arrêté ministériel de 2017 qui a modifié le montant d'un des soutiens que ladite société doit verser aux opérateurs de tri conventionnés avec elle. Eco TLC soutient que ledit régime de responsabilité élargie institue une mesure constitutive d'une aide d'État illégale.

6. La Cour est donc appelée à apprécier la compatibilité de ce régime avec l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Dans ce contexte, la question plus problématique concerne l'éventuelle qualification de « ressources d'État » des fonds versés aux opérateurs de tri dans le cadre du dispositif en cause. La présente affaire donnera ainsi l'occasion à la Cour de clarifier davantage sa jurisprudence concernant la notion de « ressources d'État ».

I - Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

7. L'article 8 de la directive 2008/98, intitulé « Régime de responsabilité élargie des producteurs », prévoit, à son paragraphe 1, qu',« [e]n vue de renforcer le réemploi, la prévention, le recyclage et autre valorisation en matière de déchets, les États membres peuvent prendre des mesures législatives ou non pour que la personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits (le producteur du produit) soit soumise au régime de responsabilité élargie des producteurs ».

8. L'article 8 bis de la même directive, introduit par la directive 2018/851, et intitulé « Exigences générales minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs », prévoit à son paragraphe 1, sous a), que les États membres « définissent clairement les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés, y compris les producteurs qui mettent des produits sur le marché de l'État membre, les organisations mettant en œuvre la responsabilité élargie des producteurs pour leur compte, les organismes publics ou privés de gestion des déchets, les autorités locales et, le cas échéant, les organismes de réemploi et de préparation en vue du réemploi et les entreprises de l'économie sociale et solidaire ».

3 Considérant 14 de la directive 2018/851.

4 Considérant 28 de la directive 2008/98.

5 Au mois de mars 2020, la Commission européenne a adopté un nouveau plan d'action pour une économie circulaire, qui constitue l'un des principaux éléments du « pacte vert pour l'Europe » (European Green Deal), le nouveau programme de croissance durable de l'Europe [voir COM(2020) 98 final]. Dans ce cadre, le régime de responsabilité élargie des producteurs est mentionné comme une des mesures visant à réduire sensiblement la production totale de déchets.

6 Il existe aujourd'hui en France une vingtaine de filières de responsabilité élargie du producteur, créées progressivement par la loi dans différents secteurs, tels que les emballages, les piles, les automobiles, les médicaments et les meubles.

9. Le même article, à son paragraphe 5, prévoit, notamment, que les « États membres mettent en place un cadre approprié de suivi et de contrôle de l'application pour s'assurer que les producteurs de produits et les organisations mettant en œuvre les obligations de responsabilité élargie des producteurs pour leur compte respectent leurs obligations de responsabilité élargie, y compris en cas de ventes à distance, que les moyens financiers sont utilisés à bon escient et que tous les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des régimes de responsabilité élargie des producteurs déclarent des données fiables ».

B. Le droit français

10. En France, l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement prévoit le principe de responsabilité élargie des producteurs qui mettent sur le marché national à titre professionnel des produits TLC destinés aux ménages. Les producteurs, importateurs et distributeurs (ci-après les « metteurs sur le marché ») de produits TLC sont ainsi obligés de contribuer ou de pourvoir au recyclage et au traitement des déchets issus de ces produits TLC.

11. Pour satisfaire à cette obligation légale, l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement offre une alternative aux metteurs sur le marché de produits TLC :

– soit ils adhèrent et versent des contributions financières à un *éco-organisme*, titulaire d'un agrément délivré par les ministres chargés de l'écologie et de l'industrie sur la base d'un cahier des charges. Cet organisme doit ensuite passer convention avec les opérateurs de tri et les collectivités territoriales ou leurs groupements en charge de la gestion des déchets et leur reverser les contributions financières sous forme de soutien financier pour les opérations de recyclage et de traitement des déchets en cause ;

– soit il leur est loisible de mettre en place, dans le respect d'un autre cahier des charges, un *système individuel* de recyclage et de traitement de ces déchets approuvé par arrêté des ministres chargés de l'écologie et de l'industrie.

12. Le dernier alinéa de l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement prévoit que les modalités d'application concrète des dispositions concernant cette obligation légale, « notamment le mode de calcul de la contribution, les conditions dans lesquelles est favorisée l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi ainsi que les sanctions en cas de non-respect de [ladite obligation légale à la charge des metteurs sur le marché de produits TLC] sont fixées par décret en Conseil d'État ».

13. En ce qui concerne les éco-organismes, l'article R. 543-214 du code de l'environnement prévoit qu'ils sont agréés pour une durée maximale de six ans. En outre, dans sa demande d'agrément, un éco-organisme doit justifier de ses capacités techniques et financières à mener à bonne fin les opérations requises pour favoriser, par le biais des conventions qu'il signe et de la redistribution des contributions financières qu'il collecte, le réemploi, le recyclage, la valorisation matière et le traitement des déchets issus des produits TLC. Il doit également indiquer les conditions dans lesquelles il prévoit de satisfaire aux clauses du cahier des charges dont cet agrément sera assorti.

14. L'article R. 543-218 du code de l'environnement, prévoit également que le cahier des charges des organismes auxquels est délivré l'agrément précise, notamment : premièrement, les objectifs fixés en termes de quantités de déchets triées, réemployées, recyclées ou valorisées ; deuxièmement, les objectifs d'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi ; troisièmement, les conditions dans lesquelles le titulaire de l'agrément passera une convention avec chaque opérateur

de tri en vue de contribuer à la prise en charge des coûts de recyclage et de traitement de la fraction de déchets non réemployés issue du tri des déchets ainsi que la minoration de la contribution versée à l'opérateur de tri en cas de non-respect par ce dernier d'un objectif minimum d'insertion de ces personnes.

15. Ledit code, au premier alinéa de l'article R. 543-215, dispose également qu'il revient aux organismes agréés de déterminer le montant global de la contribution financière qu'ils perçoivent auprès des metteurs sur le marché de produits TLC de manière à couvrir, chaque année, les dépenses résultant de l'application du cahier des charges.

16. L'arrêté du 3 avril 2014 des ministres chargés de l'écologie et de l'industrie [7] (ci-après l'« arrêté de 2014 ») a, d'une part, porté publication du cahier des charges que doit respecter un organisme ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits TLC pour la période 2014-2019 et, d'autre part, délivré un agrément à Eco TLC pour percevoir auprès des metteurs sur le marché de produits TLC des contributions financières au traitement des déchets issus de ces produits et pour les reverser, sous forme de soutiens financiers, aux opérateurs de tri dans le respect dudit cahier des charges.

17. Le cahier des charges relatif à l'agrément d'un éco-organisme, annexé à l'arrêté de 2014, premièrement, fixe les objectifs à atteindre par le titulaire de l'agrément ainsi que ses missions (Chapitre I).

18. Deuxièmement, il prévoit des règles d'organisation financière, notamment la présence au sein du conseil d'administration de l'éco-organisme agréé d'un censeur d'État (Chapitre II), ainsi que des règles concernant les relations avec les pouvoirs publics (Chapitre VII).

19. Troisièmement, ce cahier des charges discipline les relations entre l'éco-organisme agréé et les contributeurs, à savoir les metteurs sur le marché des produits TLC qui demandent à adhérer à l'organisme (chapitre III). Dans ce cadre, il prévoit également des dispositions concernant le barème fixé par l'éco-organisme pour les contributions mentionnées au point 15 des présentes conclusions.

20. Quatrièmement, ledit cahier des charges prévoit des règles concernant les relations entre l'éco-organisme agréé et les opérateurs de tri (Chapitre VI). Il établit spécifiquement les critères de performance et de traçabilité au respect desquels est conditionnée l'éligibilité au conventionnement et au soutien et il conditionne, notamment, le versement du soutien à un taux minimal de valorisation matière et de recyclage. Il prévoit trois types de soutiens financiers susceptibles d'être versés aux opérateurs de tri conventionnés : le soutien à la pérennisation, le soutien au tri matière et le soutien au développement.

21. L'annexe III du cahier des charges, intitulée « Barème des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri conventionnés, en année N + 1, au titre de l'année N (S_n) », détermine le mode de calcul de ces différents types de soutiens financiers. En ce qui concerne spécifiquement le montant du soutien à la pérennisation (S_{np}), il ressort de cette annexe qu'il est égal à la somme des aides à la pérennisation au titre de la valorisation matière (S_{npvm}), de la valorisation énergétique (S_{npve}) et de l'élimination (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm} + S_{npve} + S_{npe}$). L'aide à la pérennisation au titre de la valorisation matière (S_{npvm}) est calculée en affectant aux « tonnages triés ayant fait l'objet d'une valorisation matière (réutilisation + recyclage + autres modes de valorisation matière) » un coefficient fixé à 65 euros par tonne.

7 Arrêté relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement (JORF n° 0111, du 14 mai 2014).

22. L'arrêté du 19 septembre 2017 portant modification de l'arrêté de 2014 (ci-après l'« arrêté litigieux »)[8] a procédé à la revalorisation du montant du soutien à la pérennisation. Aux termes de l'article 1er de cet arrêté, le coefficient de 65 euros par tonne fixé par l'arrêté de 2014 concernant l'aide à la pérennisation au titre de la valorisation matière (S_{npvm}) est porté à 82,5 euros par tonne pour les soutiens versés à partir du 1er janvier 2018.

II. Le litige au principal et la question préjudicielle

23. Au mois de novembre 2017, Eco TLC a introduit devant le Conseil d'État un recours en annulation pour excès de pouvoir contre l'arrêté litigieux. Eco TLC fait, entre autres, valoir que cet arrêté institue une mesure constitutive d'une nouvelle aide d'État illégale en ce qu'elle n'a pas été préalablement notifiée à la Commission, en méconnaissance de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

24. À cet égard, la juridiction de renvoi relève, en premier lieu, d'une part, qu'aucun metteur sur le marché de produits TLC n'a mis en place de système individuel de recyclage et de traitement des déchets et, d'autre part, que Eco TLC est le seul éco-organisme agréé par les pouvoirs publics dans la filière TLC.

25. En deuxième lieu, la juridiction de renvoi précise que le barème des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri par Eco TLC a été fixé par l'arrêté de 2014 en fonction d'objectifs de valorisation de déchets et d'emploi de personnes en difficulté sociale. Elle constate que, conformément à cet arrêté, Eco TLC doit ajuster le montant des contributions à percevoir auprès des metteurs sur le marché au niveau strictement nécessaire pour remplir ses obligations, à savoir le versement des soutiens financiers aux opérateurs de tri selon le barème établi par ledit arrêté, ainsi que diverses actions de sensibilisation et de prévention, sans pouvoir réaliser de profits ni de pertes, ni entreprendre des activités dans d'autres domaines.

26. En troisième et dernier lieu, la juridiction de renvoi relève qu'un censeur d'État, désigné par l'État, assiste aux réunions du conseil d'administration d'Eco TLC, sans toutefois y disposer d'un droit de vote, est informé des conditions des placements financiers envisagés par cette société avant leur validation par le conseil d'administration, et peut se faire communiquer tous les documents liés à la gestion financière de ladite société afin, en cas de non-respect des règles de bonne gestion financière, d'en informer les autorités compétentes de l'État qui peuvent prononcer une amende allant jusqu'à 30 000 euros voire la suspension ou même le retrait de l'agrément. Elle relève que sous ces réserves, Eco TLC détermine librement ses choix de gestion et que, notamment, les fonds destinés au versement des contributions ne sont soumis à aucune obligation particulière de dépôt.

27. Dans ces conditions, la question de la compatibilité du dispositif en cause avec l'article 107 TFUE étant déterminante pour la solution du litige pendant devant lui, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 107 [TFUE] doit-il être interprété en ce sens qu'un dispositif [...] par lequel un éco-organisme privé sans but lucratif, titulaire d'un agrément délivré par les autorités publiques, perçoit auprès des metteurs sur le marché d'une catégorie particulière de produits qui signent avec lui une convention à cet effet des contributions en contrepartie du service consistant à pourvoir pour leur compte au traitement des déchets issus de ces produits, et reverse à des opérateurs chargés du tri et de la valorisation de ces déchets des subventions d'un montant fixé dans l'agrément au regard d'objectifs environnementaux et sociaux, doit être regardé comme une aide d'État au sens de [cette disposition] ? »

8 JORF du 4 octobre 2017, texte n° 5.

III. Analyse juridique

28. Par sa question préjudicielle, le Conseil d'État demande à la Cour si l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'un dispositif de responsabilité élargie des metteurs sur le marché, tel que le dispositif mis en place par le droit français pour les produits TLC, doit être considéré comme une mesure instituant une aide d'État au sens de cet article.

29. Afin de répondre à cette question, j'estime nécessaire, d'abord, de présenter brièvement les éléments principaux du dispositif qui fait l'objet de la question préjudicielle, tels que la juridiction de renvoi les a exposés, et, ensuite, de formuler quelques remarques ayant nature liminaire.

A. Le dispositif français de responsabilité élargie des metteurs sur le marché de produits TLC

30. Il ressort du dossier dont la Cour dispose que le dispositif de responsabilité élargie des metteurs sur le marché mis en place en France pour les produits TLC se caractérise par les éléments suivants.

31. En premier lieu, les metteurs sur le marché de produits TLC sont soumis à une obligation légale de contribuer ou de pourvoir au recyclage et au traitement des déchets issus de ces produits. Ils disposent de jure d'une alternative, soit de contribuer financièrement à un éco-organisme agréé par les pouvoirs publics qui reverse leurs contributions aux opérateurs de tri, soit de mettre en place un système individuel de recyclage et de traitement de ces déchets, qui doit être également approuvé par les pouvoirs publics [9].

32. Il ressort toutefois du dossier qu'aucun metteur sur le marché de produits TLC n'a mis en place de système individuel et que tous lesdits metteurs ont choisi d'adhérer au seul éco-organisme qui a été constitué et agréé, à savoir Eco TLC.

33. En deuxième lieu, le code de l'environnement et le cahier des charges dont, au titre de ce code, est assorti l'arrêté qui délivre l'agrément – en l'occurrence, l'arrêté de 2014 – règlent en détail les activités de l'éco-organisme qui découlent des missions pour lesquelles il est agréé. Aux termes dudit cahier des charges, l'objectif principal poursuivi par l'éco-organisme agréé est d'assurer les obligations qui incombent aux metteurs sur le marché au titre de la responsabilité élargie du producteur, et de contribuer à la pérennisation et au développement de la filière TLC.

34. En troisième lieu, pour accomplir sa mission, l'éco-organisme perçoit des contributions financières auprès des metteurs sur le marché de produits TLC (ci-après les « contributions amont »). L'éco-organisme lui-même détermine le montant de ces contributions (dans le « barème amont ») [10] en les fixant au niveau nécessaire pour satisfaire à son obligation de verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri, ainsi que pour couvrir ses frais de fonctionnement. Les contributions amont perçues par l'éco-organisme doivent être utilisées dans leur intégralité pour l'exécution de ses missions, ainsi que pour les frais de fonctionnement y afférents, les activités de l'éco-organisme pour lesquelles il est agréé étant exercées sans but lucratif.

35. En quatrième lieu, l'éco-organisme passe convention avec les opérateurs de tri éligibles et leur reverse, « en aval », des soutiens financiers au titre des tonnages de déchets de TLC triés. Le cahier des charges annexé à l'arrêté de 2014 prévoit que le soutien financier qui doit être versé aux opérateurs de tri présente trois composantes, à savoir : premièrement, le soutien à la pérennisation de la filière de la gestion des déchets issus des produits TLC, en contribuant aux coûts de cette gestion,

9 Voir point 11 des présentes conclusions.

10 Voir point 15 des présentes conclusions.

deuxièmement, le soutien au tri matière, et troisièmement, le soutien au développement de cette filière. Ce cahier des charges, dans son annexe III, détermine également, en fonction d'objectifs environnementaux et sociaux, les modalités de calcul du montant des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri, ainsi que le barème applicable (ci-après le « barème aval ») [11].

36. En cinquième lieu, l'éco-organisme accueille, au sein de son conseil d'administration, un censeur d'État, désigné par l'État. Ce censeur peut assister aux réunions du conseil d'administration de l'éco-organisme, sans toutefois y disposer d'un droit de vote. Il est informé des conditions des placements financiers envisagés par la société avant leur validation par le conseil d'administration, et il peut se faire communiquer tous les documents liés à la gestion financière de la société afin, en cas de non-respect des règles de bonne gestion financière, d'en informer les autorités publiques compétentes qui peuvent prononcer une amende voire la suspension de l'agrément ou même le retrait de celui-ci.

37. En outre, l'éco-organisme doit informer régulièrement les ministères d'agrément de ses activités et de la réalisation de ses obligations et prévisions financières. Il doit communiquer tous autres documents et informations sollicités par les ministres compétents.

B. Remarques liminaires

38. Dans ce contexte, il me paraît opportun, à titre liminaire, de clarifier la portée de la question préjudicielle posée par le Conseil d'État.

39. En effet, lorsque les metteurs sur le marché de produits TLC choisissent d'utiliser un éco-organisme agréé pour satisfaire leur obligation légale de pourvoir au traitement des déchets issus de ces produits, le dispositif dont je viens d'exposer les éléments principaux prévoit des flux financiers à deux niveaux : d'une part, les contributions amont payées à l'éco-organisme par les metteurs sur le marché de produits TLC et, d'autre part, les soutiens financiers reversés, en aval, par l'éco-organisme aux opérateurs de tri conventionnés.

40. Or, il ressort de la décision de renvoi, ainsi que du dossier dont dispose la Cour, que, bien que la question préjudicielle posée par le Conseil d'État concerne le dispositif en cause pris dans son ensemble, les doutes de la juridiction de renvoi au regard de l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont orientés vers la partie aval du système. Ainsi, la question préjudicielle posée par le Conseil d'État vise, en substance, à savoir si les soutiens financiers versés aux opérateurs de tri, déterminés selon le barème aval, prévu par l'arrêté de 2014 et modifié par l'arrêté litigieux, constituent une aide d'État dont ces opérateurs de tri seraient les bénéficiaires. Le Conseil d'État ne nourrit en revanche aucun doute quant à une éventuelle qualification d'« aide » des contributions en amont versées à l'éco-organisme [12]. C'est donc en ce sens que la question préjudicielle doit, à mon sens, être comprise.

41. À cet égard, il convient de rappeler que la qualification d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE suppose la réunion de quatre conditions cumulatives, à savoir l'existence d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, que cette intervention soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence [13].

11 Voir point 21 des présentes conclusions.

12 À cet égard, la Commission a mis en exergue que le Conseil d'État a précisé dans sa jurisprudence que les contributions des metteurs sur le marché à un éco-organisme constituent une contrepartie directe à un service rendu et de ce fait ne sauraient être regardées comme un versement assimilable à une imposition ou à une taxe instituée par l'autorité publique et ne constituent donc pas une ressource d'État (voir Conseil d'État, du 11 juillet 2011, nº 346698, et du 28 décembre 2017, nº 408425,:FR :CECHS :2017 :408425.20171228).

13 Voir, notamment, arrêts du 21 décembre 2016, Commission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, point 40) ; du 21 décembre 2016, Commission/World Duty Free Group SA e.a. (C-20/15 P et C-21/15 P, EU:C:2016:981, point 53), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 46 et jurisprudence citée).

42. En outre, selon la jurisprudence de la Cour, la notion d'« aide d'État », telle qu'elle est définie dans le traité, présente un caractère juridique et doit être interprétée sur la base d'éléments objectifs [14].

43. J'estime, cependant, opportun également de rappeler que, selon la jurisprudence, lorsque la Cour est saisie d'un renvoi préjudiciel, sa fonction consiste à éclairer la juridiction nationale sur la portée des règles de l'Union afin de permettre à celle-ci de faire une correcte application de ces règles aux faits dont cette juridiction est saisie et non à procéder elle-même à une telle application, et ce d'autant que la Cour ne dispose pas nécessairement de tous les éléments indispensables à cet égard [15].

44. À cet égard, la Cour a estimé, de manière constante, que les juridictions nationales sont habilitées à interpréter et à appliquer la notion d'« aide d'État » et, dans les litiges dont elles sont saisies, il leur appartient de vérifier que les conditions de l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont satisfaites [16].

45. C'est donc en tenant compte de cette « répartition des tâches » [17] entre la Cour et les juridictions nationales que je procéderai à un examen, sur la base des éléments qui ressortent du dossier, de chacun des critères cumulatifs de la notion d'« aide d'État » indiqués au point 41 ci-dessus. Il appartiendra, toutefois, à la juridiction de renvoi, qui dispose des données et des autres informations factuelles nécessaires pour effectuer une analyse complète, de prendre la décision finale quant à la possible qualification d'« aide d'État » du dispositif en question, à la lumière des orientations sur la signification et sur la portée de l'article 107, paragraphe 1, TFUE que la Cour lui aura fournies.

C. Sur l'existence d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État

46. Selon une jurisprudence constante, pour que des avantages puissent être qualifiés d'« aides » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ils doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et, d'autre part, être imputables à l'État [18].

47. En ce qui concerne la condition de l'imputabilité du dispositif en cause à l'État, il ressort de la jurisprudence que, afin d'apprécier une telle imputabilité, il importe d'examiner si les autorités publiques ont été impliquées dans l'adoption de la mesure en cause [19].

48. Or, en l'espèce, l'imputabilité à l'État du dispositif de responsabilité élargie des metteurs sur le marché de produits TLC ne fait aucun doute. Ainsi qu'il ressort des points 10 et suivants des présentes conclusions, ce dispositif a été mis en place par l'État au moyen du code de l'environnement, et des arrêtés qui ont mis en exécution ses dispositions, spécifiquement l'arrêté de 2014 et l'arrêté litigieux. Le dispositif en cause doit donc être considéré comme imputable à l'État.

49. En revanche, la question de savoir si les ressources que l'éco-organisme utilise pour verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri doivent être qualifiées de « ressources d'État » est la question la plus complexe de la présente affaire.

14 Voir, notamment, arrêt du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission (C-487/06 P, EU:C:2008:757, point 111).

15 Voir arrêt du 21 juin 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, point 15), ainsi que conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:469, point 24), et de l'avocat général Wahl dans l'affaire Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, point 16).

16 Voir, en ce sens, arrêts du 5 octobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, point 39), et du 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, point 22).

17 En ce sens, voir conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, point 17).

18 Voir, notamment, arrêts du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 20 et jurisprudence citée), et du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 47).

19 Voir, en ce sens, arrêts du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 21 et jurisprudence citée), et du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 48).

50. Afin d'analyser cette question, j'estime utile, d'abord, de rappeler les principes dégagés dans la jurisprudence au regard de la notion de « ressources d'État », et ensuite, d'examiner le dispositif en cause à la lumière des principes jurisprudentiels exposés.

1. La jurisprudence de la Cour concernant la notion de « ressources d'État »

51. D'emblée, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, seuls les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État ou constituant une charge supplémentaire pour l'État sont à considérer comme des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. En effet, il résulte des termes mêmes de cette disposition et des règles de procédure instaurées à l'article 108 TFUE que les avantages accordés par d'autres moyens que des ressources d'État ne tombent pas dans le champ d'application des dispositions en cause [20].

52. En outre, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que l'interdiction énoncée à l'article 107, paragraphe 1, TFUE englobe tant les aides accordées directement par l'État ou au moyen de ressources d'État que celles accordées par des organismes publics ou privés institués ou désignés par ce dernier en vue de les gérer [21].

53. La distinction établie dans cette disposition entre les « aides accordées par les États » et les aides accordées « au moyen de ressources d'État » ne signifie pas que tous les avantages consentis par un État constituent des aides, qu'ils soient ou non financés au moyen de ressources étatiques, mais vise seulement à inclure dans cette notion les avantages qui sont accordés directement par l'État ainsi que ceux qui le sont par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé, désigné ou institué par cet État [22].

54. L'inclusion d'avantages octroyés par l'intermédiaire d'organismes distincts de l'État dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE vise à préserver l'effet utile de l'interdiction des aides d'État [23]. La Cour a, en effet, précisé que le droit de l'Union ne saurait admettre que le seul fait de créer des institutions autonomes chargées de la distribution d'aides permette de contourner les règles relatives aux aides d'État [24].

55. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour qu'il n'est pas nécessaire d'établir, dans tous les cas, qu'il y a eu un transfert de ressources d'État pour que l'avantage accordé à une ou à plusieurs entreprises puisse être considéré comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE [25].

20 Arrêts du 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, point 58), ainsi que du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a. (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 99 et jurisprudence citée).

21 Voir, ex multis, arrêt du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 50 et jurisprudence citée).

22 Arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 53 et jurisprudence citée).

23 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe dans l'affaire ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, point 68 et jurisprudence citée).

24 Voir, ex multis, arrêts du 16 mai 2002, France/Commission (C-482/99, EU:C:2002:294, point 23) ; du 9 novembre 2017, Commission/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, point 45), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 51).

25 Arrêts du 16 mai 2002, France/Commission (C-482/99, EU:C:2002:294, point 36) ; du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a. (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 109) ; du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, point 34), ainsi que du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 55).

56. L'article 107, paragraphe 1, TFUE englobe, en effet, tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. Même si des sommes correspondant à la mesure d'aide ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de « ressources d'État » [26].

57. En d'autres mots, des fonds peuvent être qualifiés de « ressources d'État » lorsque, bien qu'ils proviennent de personnes privées, ils sont collectés par l'État, pour le compte de l'État, ou en vertu d'une intervention de l'État, et mis à la disposition des autorités nationales compétentes qui ont le pouvoir de décider de leur utilisation finale [27].

58. La Cour a, plus précisément, jugé que des fonds alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation de l'État, gérés et répartis conformément à cette législation, peuvent être considérés comme des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE même s'ils sont gérés par des entités distinctes de l'autorité publique [28].

59. L'élément décisif, à cet égard, est constitué par le fait que de telles entités sont mandatées par l'État pour gérer une ressource d'État, et non pas simplement tenues à une obligation d'achat au moyen de leurs ressources financières propres [29].

60. À cet égard, la Cour a, toutefois, également clarifié que, aux fins d'établir si l'avantage accordé au bénéficiaire grève le budget de l'État, il importe de vérifier s'il existe un lien suffisamment direct entre, d'une part, cet avantage et, d'autre part, une diminution dudit budget, voire un risque économique suffisamment concret de charges le grevant [30].

2. Sur la qualification de « ressources d'État » des fonds utilisés par un éco-organisme pour verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri dans le cadre du dispositif en cause

61. C'est à la lumière des principes jurisprudentiels exposés à la section précédente qu'il convient d'apprécier si, en l'espèce, les fonds que, dans le cadre du dispositif en cause devant le Conseil d'État, un éco-organisme tel qu'Eco TLC utilise pour verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri doivent être qualifiés de « ressources d'État ».

62. À cet égard, j'observe, d'emblée, que ce dispositif n'est assimilable à aucun des régimes que la Cour a analysés dans sa jurisprudence, plutôt abondante, au regard de la notion de ressources d'État.

26 Voir, notamment, arrêts du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 et jurisprudence citée) ; du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 57), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 53).

27 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, point 25).

28 Voir arrêts du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère ! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, point 25) ; du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 58), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 54 et jurisprudence y citée).

29 Voir arrêts du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 59), et du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 55 et jurisprudence y citée).

30 Voir arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 60). En ce sens, voir, également arrêts du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a. (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 109) ; du 9 octobre 2014, Ministerio de Defensa et Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, point 47) ; du 14 janvier 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9,point 34), ainsi que du 16 avril 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, point 19).

63. Ainsi, ce dispositif se distingue des régimes imposant des obligations d'achat d'électricité à des entreprises privées, dans le cadre des mesures nationales de soutien à l'énergie provenant de sources renouvelables, au regard desquelles la Cour, dans les affaires PreussenElektra [31] et ENEA [32], a jugé qu'ils n'instituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE [33]. Ledit dispositif diffère, cependant, également des régimes nationaux adoptés dans le secteur de l'énergie que la Cour a analysés dans d'autres affaires, telles qu'Essent Netwerk Noord e.a. [34], Association Vent De Colère ! [35], et Achema [36], et pour lesquelles elle a, en revanche, jugé que les fonds en cause pouvaient être considérés comme des ressources d'État au sens de ladite disposition.

64. Le dispositif français de responsabilité élargie des metteurs sur le marché de produits TLC n'est pas non plus comparable aux mesures examinées par la Cour dans les affaires Pearle e.a. [37] et Doux Élevage [38], au regard desquelles la Cour a jugé qu'elles ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Dans ces affaires, il s'agissait de contributions obligatoires imposées à certaines entreprises, fixées par la loi et perçues et gérées par des organismes auxquels l'État avait accordé certains pouvoirs. Ces contributions toutefois avaient été établies à l'initiative d'entreprises privées qui décidaient également de leur affectation, et ne devaient pas être utilisées en vue de poursuivre un objectif d'intérêt public défini par les autorités publiques [39].

65. Toutes ces affaires fournissent, cependant, une série de repères pour apprécier, sur la base d'une analyse d'ensemble des différents éléments caractérisant le dispositif national en question, si les fonds en cause doivent être qualifiés de « ressources d'État ».

66. En l'occurrence, il s'agit, spécifiquement, de contributions que des entreprises assujetties à une obligation légale de pourvoir au traitement des déchets versent à une entité privée agréée par l'État qui les reverse à des opérateurs qui, dans la mesure où ils respectaient certaines conditions, ont passé une convention avec cette entité privée.

67. Dans ce contexte, sur la base des repères jurisprudentiels susmentionnés, j'aborderai, en premier lieu, la question du caractère obligatoire des contributions en amont payées par les metteurs sur le marché de produits TLC à l'éco-organisme. En deuxième lieu, j'analyserai le degré de contrôle que l'autorité publique garde sur l'éco-organisme et sur ces fonds conformément au dispositif national en cause. En troisième lieu, j'examinerai la question de l'existence d'un lien suffisamment direct entre le prétendu avantage et une diminution, à tout le moins potentielle, du budget étatique.

31 Arrêt du 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Arrêt du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 Dans ces affaires, la Cour a constaté que les entreprises privées assujetties à l'obligation d'acheter à des prix minimaux fixés l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables n'étaient pas mandatées par l'État membre concerné pour gérer une ressource d'État, mais étaient tenues à une obligation d'achat au moyen de leurs ressources financières propres. À cet égard, voir arrêts du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, points 34 et 35), et du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 30). Dans l'arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268), la Cour, dans le cadre d'un pourvoi, a conclu que ni le Tribunal ni la Commission n'avaient su fonder leur conclusion que le régime de soutien à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables en cause impliquait des ressources d'État et constituait, partant, des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

34 Arrêt du 17 juillet 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413). Cette affaire concernait une taxe consistant en un supplément de prix perçu sur l'électricité transportée.

35 Arrêt du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851). Cette affaire concernait elle aussi une obligation légale d'achat d'électricité.

36 Arrêt du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407). Cette affaire concernait une obligation de contribution pour des services d'intérêt public dans le secteur de l'électricité.

37 Arrêt du 15 juillet 2004, Pearle e.a. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Arrêt du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 À cet égard, voir également point 30 des conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38).

a) Sur le caractère obligatoire des contributions payées par les metteurs sur le marché à l'éco-organisme

68. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence mentionnée au point 58 des présentes conclusions, des fonds alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation de l'État peuvent être considérés comme des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

69. La question se pose donc d'apprécier l'éventuel caractère obligatoire des contributions versées, en amont, par les metteurs sur le marché de produits TLC à l'éco-organisme.

70. À cet égard, il ressort des points 10 et 11 des présentes conclusions que, en application des dispositions du code de l'environnement, les metteurs sur le marché de produits TLC sont obligés de pourvoir au traitement des déchets issus de ces produits. Il existe donc une obligation légale à leur charge en ce sens, qui, par ailleurs, découle d'une réglementation de l'Union, à savoir la directive 2008/98.

71. Cependant, les dispositions pertinentes dudit code leur attribuent une alternative pour satisfaire à cette obligation légale : soit ils créent un système individuel de recyclage et de traitement desdits déchets, soit ils adhèrent à un éco-organisme auquel ils transfèrent leur obligation légale moyennant une contribution. C'est donc dans le cas où un metteur sur le marché décide d'adhérer à un éco-organisme que la contribution à cette entité devient pour lui juridiquement obligatoire afin de satisfaire l'obligation légale lui incombant de pourvoir au traitement des déchets.

72. Dans un tel contexte, au vu de l'alternative que la loi offre aux metteurs sur le marché, force est de constater que les contributions des metteurs sur le marché de produits TLC à Eco TLC ne sont pas de jure obligatoires.

73. Dans ses observations, la Commission considère, toutefois, opportun de s'interroger sur la question de savoir si une contribution qui est de facto obligatoire ne devrait pas être considérée comme entraînant les mêmes effets qu'une contribution obligatoire de jure. Selon cette institution, s'il devait être conclu que les contributions que les metteurs sur le marché paient à Eco TLC, seul éco-organisme agréé en France dans la filière des produits TLC, sont de facto obligatoires, puisque l'alternative de mettre en place un système individuel est « purement théorique, car irréalisable en pratique », alors les ressources découlant de ces contributions devraient être qualifiées de « ressources d'État » [40].

74. À cet égard, je suis sensible à l'exigence, mise en exergue par la Commission dans ses observations, que des situations dans lesquelles un État membre prévoit une alternative purement théorique ne soient pas exclues de la notion d'aide d'État. En effet, dans de tels cas, il existe le risque que, en prévoyant dans la législation nationale pour les opérateurs concernés des alternatives juridiquement existant, mais de facto impossibles à réaliser, les États membres puissent contourner la discipline de l'Union en matière d'aides d'État.

75. Cependant, j'estime que l'analyse sur laquelle se fonde une éventuelle conclusion que l'alternative légale prévue dans la législation nationale est « purement théorique » en raison de l'impossibilité de la réaliser doit être nécessairement très rigoureuse, le risque existant, si tel n'est pas le cas, de tomber dans l'arbitraire.

40 À cet égard, je relève que, dans ses conclusions relatives à l'affaire pendant devant le Conseil d'État (affaire n° 416103), le rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, a estimé que la possibilité pour les metteurs sur le marché de monter leur propre filière de recyclage est « purement théorique ».

76. Pour effectuer une telle analyse, il convient, à mon avis, premièrement, de vérifier si d'un point de vue juridique il existe réellement une alternative. Cela pourrait n'être pas le cas, par exemple, si les autorités n'ont pas mis en place un cadre juridique permettant de réaliser une des deux possibilités de l'alternative. En l'occurrence, cependant, il apparaît qu'un cadre réglementaire a été établi, même si prétendument en retard, afin de permettre de mettre en place des systèmes individuels de recyclage et traitement des déchets issus des produits TLC [41].

77. Deuxièmement, afin qu'une voie alternative soit « purement théorique car irréalisable en pratique », il n'est pas suffisant qu'elle soit simplement plus onéreuse ou moins favorable d'un point de vue économique. Cette voie doit être si onéreuse ou difficile qu'elle doit être jugée comme de facto impossible à réaliser.

78. Troisièmement, avant de conclure qu'une alternative juridiquement existant est purement théorique, il convient de prendre en compte toutes les possibilités à la disposition des opérateurs intéressés. Ainsi, par exemple, en l'occurrence, il pourrait n'être pas exclu que, même si la mise en place d'un système individuel était de facto impossible, les metteurs sur le marché puissent quand même créer un autre éco-organisme différent d'Eco TLC pour satisfaire à leur obligation de pourvoir au traitement des déchets [42]. Si une telle voie était loisible comme alternative pour les metteurs sur le marché [43], l'existence d'une alternative de ce genre devrait également être prise en considération dans l'analyse, avant de pouvoir conclure que l'alternative au paiement des contributions à Eco TLC offerte à ces metteurs est « purement hypothétique ».

79. En tout état de cause, j'estime que le dossier dont dispose la Cour ne fournit pas tous les éléments factuels nécessaires pour effectuer de manière définitive une telle appréciation. Il revient ainsi à la juridiction de renvoi, sur la base des indications que la Cour lui aura fournies, de déterminer si les contributions des metteurs sur le marché de produits TLC à Eco TLC ont éventuellement un caractère obligatoire. Si la juridiction de renvoi devait conclure que cela n'est pas le cas, alors le caractère de ressources d'État des fonds en cause devrait être exclu.

b) Sur le contrôle public sur l'éco-organisme et sur les fonds

80. Il ressort de la jurisprudence mentionnée aux points 56 et 59 des présentes conclusions que, afin de déterminer si des fonds alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation d'un État peuvent relever de la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, il est décisif de vérifier si l'entité distincte de l'autorité publique qui les gère conformément à cette législation a été mandatée par l'État pour gérer une ressource d'État. Pour être qualifiés de « ressources d'État », il n'est pas nécessaire que les fonds appartiennent de manière permanente au patrimoine de l'État, mais il suffit qu'ils restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes.

81. En l'occurrence, à la lumière de cette jurisprudence, il convient ainsi de vérifier si Eco TLC peut être considérée comme ayant été mandatée par l'État pour gérer des ressources qui restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales.

41 Arrêté du 19 septembre 2017 relatif à la procédure d'approbation et portant cahier des charges des systèmes individuels de la filière des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-217 à R. 543-224 du code de l'environnement (JORF n° 0226, du 27 septembre 2017).

42 L'existence d'une telle possibilité a été envisagée par le rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, dans ses conclusions citées à la note en bas de page 40 des présentes conclusions, dans son analyse concernant l'intérêt à agir d'Eco TLC devant le Conseil d'État.

43 Je dois clarifier que je mentionne cette possibilité uniquement à titre d'exemple, car, sur la base des données incomplètes à notre disposition, elle relève de la pure spéculation. Il revient à la juridiction de renvoi de vérifier si une telle possibilité existe vraiment ou non.

82. À cet égard, en premier lieu, quant à la nature de l'entité distincte de l'autorité publique qui gère les fonds, il convient de relever qu'en l'occurrence il ne fait aucun doute qu'Eco TLC n'est pas une entité publique, mais une société privée, établie par des opérateurs privés, dont les relations sont réglées par le droit privé.

83. Dans cette perspective, les circonstances de la présente affaire apparaissent plus proches de celles des affaires ayant donné lieu aux arrêts Pearle e.a.et Doux Élevage [44], dans lesquelles la Cour a exclu la qualification de « ressources d'État » de fonds gérés par des opérateurs privés, que de celles des affaires ayant donné lieu aux arrêts Association Vent De Colère ! [45] et Achema [46], dans lesquelles la Cour a reconnu la nature de ressources d'État des fonds en cause. La présente affaire se différencie, toutefois, desdites affaires Pearle e.a. et Doux Élevage par la circonstance, certes non négligeable, que, ainsi que je l'ai exposé au point 64 des présentes conclusions, dans ces deux affaires les ressources étaient utilisées en vue de poursuivre des objectifs non pas d'intérêt public, mais fixés par les opérateurs privés en cause [47].

84. En deuxième lieu, en application des principes jurisprudentiels rappelés au point 80 ci-dessus, il y a lieu, néanmoins, de vérifier si les fonds qu'un éco-organisme utilise pour verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri dans le cadre du dispositif en cause peuvent être considérés comme demeurant constamment sous contrôle public.

85. À cet égard, je relève que les fonds en cause sont payés par des entités privées (les metteurs sur le marché), à une entité privée (Eco TLC), qui les reverse à d'autres entités privées (les opérateurs de tri). Les contributions conservent donc leur caractère privé pendant tout leur parcours [48]. Le mécanisme créé par le dispositif en cause n'implique aucun transfert direct ou indirect de revenus publics, les fonds constitués par le versement des contributions ne transitant jamais par le budget de l'État ou par une autre entité publique et ne passant jamais aux mains des pouvoirs publics [49]. Par ailleurs, les pouvoirs publics n'ont à aucun moment d'accès effectif à ces ressources [50].

86. En outre, en cas de défaut de paiement, l'éco-organisme doit suivre, en vue de sa perception, la procédure judiciaire normale civile ou commerciale, ne disposant d'aucune prérogative de caractère étatique [51].

87. Néanmoins, même en n'ayant pas accès à ces fonds, les autorités publiques jouent un rôle important quant à leur affectation et à la détermination de leur montant, ce qui a amené la Commission à considérer, dans les observations présentées devant la Cour, que l'État garde, en substance, un contrôle étroit sur le circuit financier concernant ces fonds [52].

44 Arrêts du 15 juillet 2004, Pearle e.a. (C-345/02, EU:C:2004:448). Et du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, voir points 31 et 33).

45 Arrêt du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère ! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Arrêt du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 Le régime examiné dans la présente affaire se différencie également de celui examiné dans l'affaire Essent Netwerk Noord, dans laquelle l'entité distincte de l'autorité publique était bien une société privée, mais elle était désignée par la loi afin de percevoir une taxe [voir arrêt du 17 juillet 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413, points 67 et 68)]. Cela n'est pas le cas dans la présente affaire, les contributions des metteurs sur le marché ne constituant pas une taxe (voir point 106 des présentes conclusions).

48 En ce sens, voir arrêt du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, point 32).

49 En ce sens, voir arrêts du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, point 32) ; du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère ! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, points 28 à 33), ainsi que du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 85).

50 À cet égard, voir arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 81).

51 En ce sens, voir arrêt du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, point 32).

52 Le rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, s'est exprimé dans le même sens dans ses conclusions citées à la note en bas de page 40 des présentes conclusions.

88. Dans ce contexte, il convient, en troisième lieu, de vérifier si, même en n'ayant pas accès à ces fonds, les autorités publiques contrôlent quand même ces fonds dans la mesure où elles détiennent un pouvoir de disposition sur ceux-ci.

89. Quant au critère à retenir pour effectuer une telle appréciation, il ressort de la jurisprudence qu'il n'est pas suffisant que les éléments pertinents du dispositif en cause se bornent à témoigner d'une emprise certaine de l'État sur les mécanismes que ce dispositif établit. Il est, en revanche, nécessaire que ces éléments permettent de conclure que l'État détient un pouvoir de disposer des fonds gérés et administrés par l'entité distincte des autorités publiques [53].

90. En ce sens, il est essentiel de considérer le degré d'autonomie sur les fonds dont bénéficie l'entité distincte qui les gère en vertu de la réglementation nationale. En particulier, il y a lieu de vérifier si la réglementation en cause au principal ne confère pas à l'autorité compétente le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds et il convient également d'apprécier le type et le degré de contrôle que les autorités publiques exercent sur ladite entité distincte [54].

91. Dans ce contexte, les considérations suivantes me semblent pertinentes au regard du dispositif en cause.

92. Premièrement, en ce qui concerne l'initiative du versement des fonds, s'il est certain que leur utilisation poursuit des objectifs politiques concrets, fixés et définis par les autorités publiques [55], et que l'obligation de pourvoir aux déchets provient directement de l'État, l'initiative de verser les contributions, en revanche, provient non pas directement de l'État, mais du choix des metteurs sur le marché d'adhérer à l'éco-organisme [56].

93. Deuxièmement, en ce qui concerne l'affectation exclusive des fonds aux objectifs fixés par l'autorité publique, la Cour a déjà considéré que, si elle est un des critères à considérer [57], elle n'est pourtant pas suffisante, en soi-même, pour conclure que l'État peut en disposer au sens de la jurisprudence citée au point 56 des présentes conclusions [58]. En revanche, la Cour a considéré que le principe légal d'affectation exclusive des fonds en cause tend plutôt à démontrer, en l'absence de tout autre élément en sens contraire, que l'État n'est précisément pas en mesure de disposer de ces fonds, c'est-à-dire de décider d'une affectation différente de celle prévue par législation en cause [59].

94. Troisièmement, en ce qui concerne le degré d'autonomie dont bénéficie l'éco-organisme sur les fonds, en l'occurrence, il est indubitable que l'État garde une emprise certaine sur les flux financiers relatifs à ces fonds. En effet, en déterminant le « barème aval », il exerce une influence déterminante sur le montant des soutiens financiers versés aux opérateurs de tri. En outre, le « barème amont », déterminant les contributions qui doivent être versées par les metteurs sur le marché à l'éco-organisme, dépend dans une large mesure de ces montants, l'éco-organisme devant exercer sans but lucratif les activités pour lesquelles il a reçu l'agrément.

95. Toutefois, dans les observations qu'il a présentées devant la Cour, le gouvernement français a mis en évidence toute une série d'éléments qui semblent témoigner d'un certain niveau d'autonomie dont, dans le cadre du dispositif en cause, bénéficierait l'éco-organisme, spécifiquement au regard des fonds.

53 Voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 75).

54 À cet égard, voir arrêt du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, point 38).

55 Et non par fixés par l'entité distincte elle-même, comme dans les affaires Pearle et Doux Élevage (voir points 64 et 83 ci-dessus).

56 Évidemment, cette considération est influencée par un éventuel constat du caractère de facto obligatoire des contributions comme mentionné au point 79 ci-dessus. En effet, si les contributions sont de facto obligatoires, alors il est possible de considérer que l'initiative de les verser n'est pas le résultat d'un libre choix des entreprises.

57 À cet égard, voir arrêts du 17 juillet 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413, point 69), et du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 66).

58 Voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 76).

59 Voir arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

96. Ainsi, le barème en amont est fixé par l'éco-organisme lui-même et n'est pas validé par l'autorité publique, mais il est assujetti exclusivement à un simple devoir d'information. Or, comme je viens de le relever, les montants des contributions amont fixés dans ce barème dépendent de manière importante du montant des soutiens versés aux opérateurs de tri tels que déterminé dans le barème aval. En outre, l'éco-organisme doit ajuster les montants des contributions qu'il perçoit auprès des metteurs sur le marché au niveau strictement nécessaire pour remplir ses obligations [60]. Néanmoins, il apparaît que le montant des soutiens financiers n'est pas le seul facteur qu'influence la détermination du barème amont, les contributions amont dépendant également, en effet, d'autres éléments sur lesquels, selon le gouvernement français, l'éco-organisme aurait une emprise, tels que ses coûts de gestion, ainsi que la modulation du barème selon des critères d'écoconception [61].

97. Le gouvernement français soutient également que l'éco-organisme agréé disposerait aussi d'un rôle prépondérant dans la détermination du barème aval. Ce barème correspondrait, en effet, au coût net moyen du tri qui serait déterminé par l'autorité publique sur la base des propositions contenues dans le bilan annuel de l'Observatoire environnemental, économique et social du tri et de la valorisation des déchets de TLC mis en place par l'éco-organisme agréé [62].

98. Il est encore pertinent de relever que, en ce qui concerne l'éligibilité au conventionnement avec l'éco-organisme des opérateurs de tri, qui seraient, en fin de compte, les bénéficiaires d'une éventuelle aide d'État, le cahier des charges annexé à l'arrêté de 2014 détermine des critères d'éligibilité que ces opérateurs doivent satisfaire afin de pouvoir être conventionnés [63]. Toutefois, le gouvernement français fait valoir que l'éco-organisme peut ajouter lui-même des critères d'éligibilité, ce qu'il aurait fait en introduisant un critère de taille de l'opérateur de tri ainsi que d'autres obligations contractuelles auxquelles lesdits opérateurs devraient satisfaire. Il semblerait ainsi que, contrairement à ce qui était le cas dans les régimes examinés dans des affaires dans lesquelles la Cour a reconnu la nature de ressources d'État des fonds en question [64], en l'occurrence, l'entité dispose d'une certaine marge d'autonomie dans la détermination des bénéficiaires des soutiens financiers versés.

99. Il revient à la juridiction de renvoi de vérifier si, in concreto, tous ces éléments mentionnés par le gouvernement français attribuent réellement une marge d'autonomie certaine à l'éco-organisme au regard des fonds, qui suffit à exclure que l'autorité publique dispose du pouvoir de diriger et d'influencer l'administration des fonds.

100. Quatrièmement, en ce qui concerne le degré de contrôle que les autorités publiques exercent sur l'éco-organisme, il se déroule en deux phases. Au niveau de l'octroi de l'agrément, ce contrôle paraît être plutôt approfondi, dans la mesure où pour obtenir ledit agrément l'éco-organisme doit être en mesure de satisfaire à toutes les conditions spécifiées dans le cahier des charges. Par la suite, ainsi qu'il ressort des points 18, 26, 36 et 37 des présentes conclusions, ce contrôle se matérialise essentiellement par la participation du censeur d'État aux réunions du conseil d'administration de l'éco-organisme agréé et dans des obligations d'information de celui-ci envers les autorités publiques afin de leur permettre de contrôler le respect des exigences liées au régime de responsabilité élargie des metteurs sur le marché de produits TLC.

60 Voir article L. 543-215 du code de l'environnement.

61 Voir chapitre III, point C.4., du cahier des charges.

62 Chapitre VI, point D, du cahier des charges.

63 Chapitre VI, point B, du cahier des charges. Voir points 20, 128 et 129 des présentes conclusions.

64 Par exemple, dans le régime en cause dans l'affaire Achema, l'État approuvait le nom des bénéficiaires de l'aide [voir arrêt du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, points 60 et 87)].

101. À cet égard, j'observe, d'une part, que, ainsi que l'a relevé le rapporteur public dans ses conclusions concernant l'affaire pendant devant le Conseil d'État [65], ce contrôle n'est certainement pas assimilable à une tutelle sur un établissement public ou aux pouvoirs que donne une participation importante au capital d'une société. En effet, en cas de signalement par le censeur, l'État ne dispose que de ses pouvoirs de police et de sanctions pour s'imposer, s'il y a manquement à la réglementation.

102. D'autre part, il convient également d'observer que le droit de l'Union lui-même, notamment la directive 2008/98, impose aux États membres de mettre en place un cadre approprié de suivi et de contrôle de l'application du régime de responsabilité élargie des producteurs [66].

c) Sur l'existence d'un lien suffisamment direct entre l'avantage en cause et une diminution, à tout le moins potentielle, du budget étatique

103. Ainsi qu'il a été relevé au point 60 ci-dessus, aux fins d'établir si un avantage accordé à un bénéficiaire directement ou indirectement au moyen de ressources d'État ou constituant une charge supplémentaire pour l'État grève le budget de l'État, il importe de vérifier s'il existe un lien suffisamment direct entre, d'une part, cet avantage et, d'autre part, une diminution dudit budget, voire un risque économique suffisamment concret de charges le grevant.

104. À cet égard, la Cour a clarifié qu'il n'est pas nécessaire qu'une telle diminution, voire un tel risque, corresponde ou soit équivalent audit avantage, ni que ce dernier ait pour contrepartie une telle diminution ou un tel risque, ni qu'il soit de même nature que l'engagement de ressources d'État dont il découle [67]. Il est, cependant, du moins nécessaire qu'il existe un risque suffisamment concret de la réalisation, à l'avenir, d'une charge supplémentaire pour l'État [68].

105. Cependant, en l'occurrence, il n'apparaît pas des informations dans le dossier dont dispose la Cour qu'il existerait de lien entre, d'une part, l'avantage qui serait constitué par les versements des soutiens financiers aux opérateurs de tri et, d'autre part, une diminution du budget de l'État, voire un risque économique suffisamment concret de charges le grevant.

106. À cet égard, je relève, en premier lieu, que les contributions amont payées par les metteurs sur le marché à l'éco-organisme n'ont pas de nature assimilable à celle d'une taxe ou d'une imposition. Il ne s'agit pas de contributions unilatéralement imposées par la loi que lesdits metteurs sont tenus de payer [69].

107. Sur ce point, il est pertinent d'observer que, ainsi qu'il a déjà été relevé [70], le Conseil d'État lui-même a précisé dans sa jurisprudence, bien qu'au regard de systèmes de responsabilité élargie des producteurs dans des filières autres que celle des produits TLC, que les contributions payées à un éco-organisme constituent une contrepartie directe à un service rendu et de ce fait ne sauraient être regardées comme un versement assimilable à une imposition ou à une taxe instituée par l'autorité publique.

65 Voir les conclusions du rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, citées à la note en bas de page 40 ci-dessus.

66 Voir article 8 bis, paragraphe 5, de la directive 2008/98. À cet égard, il convient également toutefois de relever que, cette disposition ayant été introduite par la directive 2018/851, elle n'est pas en tant que telle applicable ratione temporis à l'affaire en cause devant le Conseil d'État.

67 Arrêt du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a. (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 110).

68 Arrêt du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a. (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 106). En ce sens, voir également arrêt du 1er décembre 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, point 41).

69 Voir, en ce sens, arrêts du 17 juillet 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, EU:C:2008:413, points 45 à 47 et 66), et du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 68).

70 Voir note en bas de page 12 des présentes conclusions ainsi que jurisprudence du Conseil d'État y mentionnée.

108. En second lieu, il ne résulte pas du dossier qu'il existerait un mécanisme instauré et réglementé par l'État membre de compensation des coûts résultant de l'obligation de pourvoir au traitement des déchets issus des produits TLC par lequel l'État garantirait aux metteurs sur le marché la couverture intégrale desdits coûts, comme c'était le cas par exemple dans d'autres affaires décidées par la Cour [71]. Le dispositif n'oblige pas non plus lesdits metteurs à répercuter sur les clients finals les montants versés au titre des contributions à l'éco-organisme [72].

109. Il s'ensuit de ces considérations que, sur la base des informations contenues dans le dossier dont dispose la Cour, d'une part, il semblerait que le dispositif en cause n'implique pas que l'État renonce à des ressources, à quelque titre que ce soit, telles que des impôts, des taxes, des contributions ou autres, qui, selon la législation nationale, auraient dû être versées au budget de l'État [73], et que, ainsi, il n'est pas susceptible de priver les caisses de l'État membre de certaines rentrées de liquidités et, partant, de diminuer le budget de celui-ci [74]. D'autre part, ce dispositif n'apparaît pas non plus générer de risque suffisamment concret de la réalisation, à l'avenir, d'une charge supplémentaire pour l'État.

d) Conclusion sur la qualification de « ressources d'État » des fonds utilisés par un éco-organisme pour verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri dans le cadre du dispositif en cause

110. En conclusion, à la lumière de toutes les considérations qui précèdent, je tends à considérer que les fonds qu'un éco-organisme tel qu'Eco TLC utilise, en application du dispositif de responsabilité élargie des metteurs sur le marché de produits TLC, pour verser les soutiens financiers aux opérateurs de tri ne constituent pas des ressources d'État.

111. Ainsi qu'il a été relevé au point 45 des présentes conclusions, il appartiendra, toutefois, à la juridiction de renvoi, qui dispose de toutes les données et autres informations factuelles nécessaires pour effectuer une analyse complète, de prendre la décision finale sur ce point. À cette fin, elle devra, en particulier, vérifier, sur la base des indications que lui fournira la Cour, premièrement, si les contributions des metteurs sur le marché de produits TLC à Eco TLC ont un caractère de facto obligatoire, deuxièmement, si, bien qu'ils soient gérés par Eco TLC, les fonds en cause, en raison de l'absence d'autonomie d'Eco TLC sur ces fonds et de la portée des pouvoirs publics de contrôle exercés sur celle-ci, doivent être considérés comme restant quand même constamment sous contrôle public et à la disposition des autorités nationales compétentes, et, troisièmement, s'il existe un lien suffisamment direct entre l'avantage en cause et une diminution, à tout le moins potentielle, du budget étatique.

D. Sur l'existence d'un avantage économique

112. Parmi les conditions mentionnées au point 41 des présentes conclusions, je passe maintenant à l'analyse de la condition de l'existence d'un avantage économique.

71 Voir, par exemple, arrêts du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère ! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, points 26 et 36), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 71). À cet égard, voir également arrêts du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 30), et du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 84).

72 Voir arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, EU:C:2019:268, point 70).

73 Arrêt du 30 mai 2013, Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, point 32).

74 En ce sens, voir arrêts du 8 septembre 2011, Commission/Pays-Bas (C-279/08 P, EU:C:2011:551, point 107) ; du 9 octobre 2014, Ministerio de Defensa et Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, point 48), ainsi que du 16 avril 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, point 28).

113. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, sont considérées comme des aides d'État les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises, ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché [75].

114. Ainsi, sont notamment considérées comme des aides les interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, de ce fait, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques [76]. Un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait d'une intervention de l'État réalisée à des conditions autres que les conditions normales du marché [77].

115. En l'occurrence, sur la base des éléments qui ressortent du dossier dont dispose la Cour, il apparaît que les différents soutiens financiers qu'Eco TLC verse aux opérateurs de tri conventionnés ne correspondent pas nécessairement aux prix du marché pour le tri et le recyclage des déchets issus des produits TLC [78].

116. Ainsi, comme l'a relevé la Commission, premièrement, l'objectif poursuivi par les soutiens aux opérateurs de tri ne semble pas viser le paiement d'un prix pour un service rendu, mais vise, ainsi qu'il ressort du cahier des charges [79], « à la fois à pérenniser la filière de gestion de ces déchets, en contribuant aux coûts de cette gestion, et à en développer la performance, en termes à la fois d'accroissement des quantités de tonnages triés et de réduction maximale des déchets éliminés sans valorisation ». Les soutiens financiers poursuivent ainsi principalement un objectif de caractère environnemental, à savoir celui de dissuader l'élimination des déchets issus de produits TLC sans valorisation. Ces soutiens visent également l'objectif, de caractère social, de favoriser les entreprises qui emploient davantage de personnes en difficulté d'insertion sur le marché du travail.

117. Secondement, les formules de calcul des soutiens contenues dans le cahier des charges ne se fondent pas sur les coûts de la prestation de tri et de recyclage [80]. Elles ne tiennent compte ni des coûts de la prestation, ni du prix de marché. En revanche, le calcul est fondé sur l'activité globale de l'opérateur et prend en compte d'autres facteurs qui peuvent constituer un avantage économique.

118. Ainsi, par exemple, le soutien au développement est un complément au soutien à la pérennisation et vise, entre autres, à prendre en charge les investissements réalisés par les organismes de tri pour la création de nouveaux centres de tri, ou pour des extensions. La prise en charge de ces investissements, sans référence à une contrepartie pour Eco TLC, semble bien conférer un avantage économique pour les opérateurs de tri conventionnés.

119. En outre, les coûts liés à la rémunération des employés grevant, par leur nature, le budget des entreprises, leur prise en charge constitue, selon la jurisprudence de la Cour, un avantage économique [81]. Ainsi, la prise en charge des coûts pour l'emploi des personnes en difficulté sociale peut également constituer un tel avantage.

75 Arrêts du 27 juin 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, point 65 et jurisprudence citée) ; du 6 mars 2018, Commission/FIH Holding et FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, point 44), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 74 et jurisprudence citée).

76 Arrêts du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a. (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 101), ainsi que du 27 juin 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, point 66).

77 Voir, en ce sens, notamment, arrêts du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, point 40), et du 7 mai 2020, BTB Holding Investments et Duferco Participations Holding/Commission (C-148/19 P, EU:C:2020:354, point 46 et jurisprudence citée).

78 Dans le même sens, voir les conclusions du rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, citées à la note en bas de page 40 des présentes conclusions.

79 Chapitre VI, point C.

80 Voir points 20 et 21 des présentes conclusions,

81 Arrêt du 12 décembre 2002, Belgique/Commission (C-5/01, EU:C:2002:754, points 38 et 39).

120. Il apparaît de ce qui précède que, en raison de la formule de calcul utilisée pour déterminer les soutiens financiers et de la prise en considération, à cette fin, de facteurs autres que les coûts liés aux opérations de recyclage et de traitement des déchets en cause, ces soutiens financiers, qu'Eco TLC verse aux opérateurs de tri en vertu du dispositif en cause au principal, peuvent être considérés, sous réserve des vérifications à opérer par la juridiction de renvoi, comme conférant un avantage économique à ces opérateurs, dont ceux-ci ne disposeraient pas s'ils étaient placés dans une pure situation de marché [82].

E. Sur la sélectivité de l'avantage économique conféré aux organismes de tri conventionnés

121. En ce qui concerne la condition de la sélectivité, il convient de rappeler que, pour tomber sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la mesure en cause doit conférer l'avantage de manière sélective à certaines entreprises ou catégories d'entreprises ou à certains secteurs économiques en les plaçant dans une situation plus favorable que d'autres [83].

122. L'appréciation de la condition relative à la sélectivité de l'avantage impose de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, la mesure nationale en cause est de nature à favoriser « certaines entreprises ou certaines productions » par rapport à d'autres, qui se trouvent, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable et qui subissent ainsi un traitement différencié pouvant en substance être qualifié de « discriminatoire » [84]. La notion d'« aide d'État » ne vise pas les mesures étatiques introduisant une différenciation entre entreprises, et donc a priori sélectives, lorsque cette différenciation résulte de la nature ou de l'économie du système dans lequel elles s'inscrivent [85].

123. L'examen de la question de savoir si une mesure présente un caractère sélectif coïncide ainsi, en substance, avec celui de la question de savoir si la mesure en cause s'applique à cet ensemble d'opérateurs économiques de manière non discriminatoire. Le concept de sélectivité est donc lié à celui de discrimination [86].

124. Or, s'il est vrai, ainsi que le soutient la Commission dans ses observations, que la mesure est réservée aux opérateurs de tri du secteur TLC, la Cour a cependant clarifié qu'une mesure dont ne bénéficie qu'un secteur d'activité ou une partie des entreprises de ce secteur n'est pas nécessairement sélective. Elle ne l'est, en effet, ainsi qu'il découle des considérations énoncées aux deux points qui précèdent, que si, dans le cadre d'un régime juridique donné, elle a pour effet d'avantager certaines entreprises par rapport à d'autres appartenant à d'autres secteurs ou au même secteur et se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce régime, dans une situation factuelle et juridique comparable [87].

82 Voir, à cet égard, arrêt du 6 mars 2018, Commission/FIH Holding et FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, point 45). Dans le même sens, voir conclusions du rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe, citées à la note en bas de page 40 des présentes conclusions.

83 Voir, en ce sens, arrêts du 4 juin 2015, Commission/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, point 59), et du 30 juin 2016, Belgique/Commission (C-270/15 P, EU:C:2016:489, point 48).

84 Arrêt du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 84). Il est notoire que cette jurisprudence procède de l'arrêt du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598 ; voir, spécifiquement, point 41) portant sur la réduction de la taxe sur l'énergie octroyée en Autriche aux entreprises exerçant principalement leur activité dans le secteur manufacturier. Elle a, ensuite, été confirmée en matière fiscale dans deux arrêts de la Cour prononcés en grande chambre, à savoir les arrêts du 21 décembre 2016, Commission/World Duty Free Group e.a. (C-20/15 P et C-21/15 P, EU:C:2016:981, point 86), et du 19 décembre 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, point 22). La Cour a cependant explicitement clarifié que cette méthode n'est pas réservée à l'examen des mesures fiscales [arrêt du 21 décembre 2016, Commission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, point 55)]. Ainsi, les juges de l'Union ont utilisé cette méthode d'analyse dans d'autres matières que celle fiscale ; en plus du dernier arrêt mentionné, voir, par exemple, arrêts du 28 juillet 2011, Mediaset/Commission (C-403/10 P, EU:C:2011:533, point 36), et du 14 janvier 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, points 55 et suiv.).

85 Arrêt du 21 décembre 2016, Commission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, point 41 et jurisprudence citée).

86 Voir arrêt du 21 décembre 2016, Commission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, point 53).

87 Voir arrêt du 21 décembre 2016, Commission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU :C:2016:971, point 58).

125. En l'occurrence, afin d'établir le caractère sélectif de l'éventuel avantage octroyé aux opérateurs de tri conventionnés, il convient dès lors de vérifier si le dispositif en cause introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause, dans une situation factuelle et juridique comparable [88].

126. D'abord, s'agissant du dispositif national prévoyant la responsabilité élargie des producteurs pour la gestion des déchets issus de produits TLC, il convient de relever que l'objectif premier de ce dispositif est de pérenniser et de développer une filière de gestion des déchets issus de ces produits qui favorise, en particulier et conformément à la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie par la directive 2008/98 [89], leur valorisation matière, à savoir, leur réutilisation et leur recyclage [90].

127. À cet égard, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des points 4 et 7 à 9 des présentes conclusions, d'une part, le droit de l'Union lui-même prévoit l'introduction d'un régime de responsabilité élargie des producteurs et, d'autre part, l'objectif primaire du dispositif en cause coïncide avec l'objectif de la réglementation de l'Union en matière de déchets et, plus généralement, avec l'objectif primaire de l'Union de promouvoir une croissance durable. À cet égard, le gouvernement français dans ses observations a spécifié que c'est bien pour satisfaire aux objectifs et obligations fixés par la directive 2008/98 que le législateur français a introduit le cadre législatif et réglementaire en cause.

128. Ensuite, si le dispositif en cause ne se présente pas comme étant formellement dérogatoire à un cadre juridique de référence donné, il n'en a pas moins pour effet d'exclure du versement de soutiens financiers les opérateurs de tri qui ne satisfont pas à des conditions qui sont déterminées dans le cadre dudit dispositif [91]. À cet égard, il importe de rappeler que l'article 107, paragraphe 1, TFUE définit les interventions étatiques en fonction de leurs effets, indépendamment des techniques utilisées [92].

129. Il ne peut, dès lors, être a priori exclu qu'un tel dispositif permet de favoriser, en pratique, « certaines entreprises ou certaines productions » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, en leur conférant lesdits soutiens financiers.

130. À cet égard, toutefois, il ressort du dossier dont dispose la Cour que, sous réserve des vérifications à opérer par la juridiction de renvoi, la possibilité de stipuler une convention avec l'éco-organisme et donc de recevoir les soutiens financiers prévus par le dispositif en cause semblerait être ouverte à tous les opérateurs du secteur présents sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

131. Il semblerait donc que, en principe, le dispositif en cause ne donne lieu à aucune discrimination entre les opérateurs du secteur quant à l'accessibilité aux soutiens financiers prévus par le dispositif en cause.

132. Cependant, pour qu'un opérateur de tri puisse être conventionné avec l'éco-organisme et donc être éligible à recevoir les soutiens financiers, le cahier des charges prévoit qu'il doit respecter deux types de conditions [93]. Premièrement, il doit respecter la législation nationale en matière de protection de l'environnement et de sécurité des installations de transit, regroupement, tri et traitement des

88 Voir, en ce sens, arrêt du 14 janvier 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, point 56).

89 Voir considérant 31 et article 4 de la directive 2008/98.

90 Le dispositif vise également à optimiser la gestion de ces déchets sur les plans à la fois environnemental, économique et social. À cet égard, voir préambule de l'arrêté de 2014.

91 La Cour a utilisé une méthode d'analyse analogue, quoique au regard d'une mesure nationale conférant un avantage fiscal, dans l'arrêt du 26 avril 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, spécifiquement, points 46 et suiv.).

92 Arrêts du 26 avril 2018, ANGED (C-233/16, EU :C:2018:280, point 47), et du 7 novembre 2019, UNESA e.a. (C-105/18 à C-113/18, EU:C:2019:935, point 64 et jurisprudence citée).

93 Voir le chapitre VI, point B.

déchets, ou une législation équivalente dans les autres pays de l'Union. Secondement, ses centres de tri doivent respecter, par année, des critères de performance et de traçabilité, dont la finalité est de promouvoir de manière prioritaire la valorisation matière (réutilisation, recyclage, et autres types de valorisation matière).

133. Plus spécifiquement, aux termes du cahier des charges, premièrement, au moins 90 % des déchets TLC triés doivent faire l'objet d'une valorisation matière (réutilisation, recyclage, et autres types de valorisation matière), deuxièmement, au moins 20 % des déchets triés doivent faire l'objet d'un recyclage (effilochage et/ou essuyage), afin de contribuer au développement de ce débouché en complément de la réutilisation, et, troisièmement, au maximum 5 % des déchets peuvent faire l'objet d'une élimination.

134. À cet égard, il ne saurait être contesté que de telles conditions, objectives, dans la mesure où elles visent à favoriser de manière importante la valorisation matière et spécifiquement le recyclage, ainsi qu'à dissuader l'élimination des déchets issus des produits TLC sans valorisation, sont cohérentes avec les objectifs poursuivis par la réglementation de l'Union en matière de déchets et de responsabilité élargie des producteurs, mentionnés aux points 122 et 123 ci-dessus, dont la législation française qui a créé le dispositif en cause constitue la mise en œuvre [94].

135. Dans ces conditions, la prévision de tels critères conduit à distinguer des opérateurs qui ne se trouvent pas dans une situation comparable au regard des objectifs poursuivis par la législation qui les a fixés [95].

136. Des opérateurs de tri dont la capacité technique ou la structure organisationnelle ne leur permettent pas de satisfaire à de telles conditions se trouvent dans une situation factuelle suffisamment différente pour considérer qu'elle n'est pas comparable, au regard desdits objectifs, à celle des opérateurs qui, en revanche, sont en mesure de les satisfaire. Ainsi, en ne pouvant pas avoir accès aux soutiens financiers prévus par le dispositif en cause au principal, lesdits opérateurs ne subissent pas un traitement différencié pouvant en substance être qualifié de « discriminatoire ».

137. Il s'ensuit que le dispositif en cause ne confère pas un avantage économique sélectif aux opérateurs de tri qui, étant en mesure de respecter les critères objectifs établis dans le cahier des charges, peuvent être conventionnés avec l'éco-organisme et ainsi avoir accès aux soutiens financiers.

138. À cet égard, je dois toutefois encore relever que, ainsi qu'il a été observé au point 98 des présentes conclusions, il apparaît que, dans le cadre du dispositif en cause, l'éco-organisme lui-même peut prévoir des critères supplémentaires que les opérateurs de tri doivent satisfaire pour être conventionnés avec lui. Dans ce contexte, il est pertinent d'observer que le cahier des charges prévoit que c'est l'éco-organisme qui définit dans sa demande d'agrément et dans la convention type conclue entre lui-même et les opérateurs de tri les modalités de la traçabilité amont de déchets triés.

139. Or, la Cour ne disposant pas d'informations suffisantes sur ces éléments, il reviendra à la juridiction de renvoi d'apprécier si ces conditions donnent lieu à un traitement différencié pouvant en substance, au regard de l'objectif poursuivi par le régime en cause, être qualifié de « discriminatoire ».

94 Voir, en ce sens, arrêt du 26 avril 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, spécifiquement, point 53). À cet égard, voir note en bas de page 91 des présentes conclusions.

95 Voir, en ce sens, arrêt du 26 avril 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, point 55). À cet égard, voir note en bas de page 91 des présentes conclusions .

F. Sur l'effet de la mesure sur la concurrence et sur l'affectation des échanges entre les États membres

140. S'agissant des deux autres conditions mentionnées au point 41 ci-dessus, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, aux fins de la qualification d'une mesure nationale d'« aide d'État », il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide en cause sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence [96].

141. Toutefois, l'atteinte portée aux échanges entre les États membres ne peut être purement hypothétique ou présumée. Ainsi, il y a lieu de déterminer la raison pour laquelle la mesure considérée est susceptible d'affecter, par ses effets prévisibles, les échanges entre les États membres [97].

142. À cet égard, en ce qui concerne la condition tirée de la distorsion de la concurrence, il convient de relever que si le dispositif en cause confère un avantage aux opérateurs de tri conventionnés dont ceux-ci ne disposeraient pas dans des conditions normales de marché et qui est susceptible de surcompenser les coûts liés aux opérations de recyclage et de traitement des déchets en cause, cet avantage serait de nature à renforcer la position concurrentielle de ces opérateurs par rapport à d'autres entreprises concurrentes. Ainsi, il ne semble pas y avoir de doutes que cette condition devrait être considérée comme remplie.

143. En ce qui concerne la condition de l'affectation des échanges entre les États membres, il convient de relever, d'une part, que les soutiens financiers ne visent que les déchets d'origine française. Ainsi, en vertu du dispositif, les opérateurs de tri conventionnés sont incités à ne prendre en charge que de la marchandise française, au détriment du commerce à l'intérieur de l'Union. D'autre part, si le conventionnement avec Eco TLC est un prérequis pour entrer sur le marché français de tri et de recyclage des déchets issus des produits TLC, cette circonstance pourrait rendre plus difficile pour des opérateurs d'autres États membres d'entrer sur ce marché. Dans ces conditions, j'estime que le dispositif en cause peut être considéré comme étant susceptible d'affecter, par ses effets prévisibles, les échanges entre les États membres.

IV. Conclusion

144. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Conseil d'État (France) :

1) L'article 107 TFUE doit être interprété en ce sens qu'un dispositif en matière de responsabilité élargie des producteurs pour la gestion des déchets tel que celui prévu par la réglementation nationale en cause, par lequel un éco-organisme privé sans but lucratif, titulaire d'un agrément délivré par les autorités publiques, perçoit auprès des metteurs sur le marché d'une catégorie particulière de produits qui signent avec lui une convention à cet effet des contributions en contrepartie du service consistant à pourvoir pour leur compte au traitement des déchets issus de ces produits, et reverse à des opérateurs chargés du tri et de la valorisation de ces déchets des subventions d'un montant fixé dans l'agrément au regard d'objectifs environnementaux et sociaux ne doit pas, en principe, être regardé comme une aide d'État au sens de cette disposition.

2) Il revient toutefois à la juridiction de renvoi, qui dispose des données et des autres informations factuelles nécessaires pour effectuer une analyse complète quant à la possible qualification d'« aide d'État » du dispositif en question, de vérifier, premièrement, si les contributions desdits metteurs

96 Arrêt du 27 juin 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, point 78 et jurisprudence citée). Voir également arrêt du 19 décembre 2019, Arriva Italia e.a. (C-385/18, EU:C:2019:1121, point 42).

97 Arrêt du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, point 90 et jurisprudence citée).

sur le marché de produits à l'éco-organisme revêtent un caractère de facto obligatoire, deuxièmement, si, bien qu'ils soient gérés par l'éco-organisme, les fonds en cause, en raison de l'absence d'autonomie de celui-ci sur ces fonds et de la portée des pouvoirs publics de contrôle exercés sur lui, doivent être considérés comme restant quand même constamment sous contrôle public et à la disposition des autorités nationales compétentes, troisièmement, s'il existe un lien suffisamment direct entre l'avantage en cause et une diminution, à tout le moins potentielle, du budget étatique, et, quatrièmement, si les critères supplémentaires que l'éco-organisme peut lui-même établir et qui doivent être satisfaits par les opérateurs de tri pour être conventionnés avec lui donnent lieu à un traitement différencié pouvant en substance, au regard de l'objectif poursuivi par le régime en cause, être qualifié de « discriminatoire ».