

N° 447834

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT MIXTE D'ELIMINATION
ET DE VALORISATION DES DÉCHETS
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Airelle Niepce
Rapporteure

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

M. Stéphane Hoyneck
Rapporteur public

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

Séance du 29 juin 2022
Décision du 28 juillet 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 15 décembre 2020 et 15 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets (Symevad), le Syndicat mixte pour la valorisation des déchets du pays d'Avignon (Sidomra), le Syndicat intercommunal Ain traitement et valorisation des déchets ménagers (Organom), le Smictom Valcobreizh, et le Sycatom (Agence métropolitaine des déchets ménagers) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020 relatif à la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que le décret qu'ils attaquent :

- a été édicté par une autorité incompétente en ce qu'il intervient dans une matière relevant de la loi en application de l'article 34 de la Constitution et de l'article 3 de la Charte de l'environnement ;

- est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation et méconnaît le principe de représentativité en ce qu'il prévoit une composition du collège des collectivités territoriales de la commission inter-filières comportant quatre représentants de collectivités territoriales alors que ceux-ci n'exercent pas de compétence, ou des compétences résiduelles, en matière de gestion des déchets, et alors que cette composition ne comporte aucun représentant des syndicats mixtes compétents en la matière, ni des associations des acteurs de la filière ;

- à titre subsidiaire, méconnaît le principe d'égalité dès lors que les syndicats mixtes compétents en matière de gestion des déchets ménagers ne disposent d'aucun représentant au sein du collège des collectivités territoriales de la commission inter-filières, à la différence d'autres acteurs publics, tels que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou le département de la Mayenne, également compétents en la matière et bénéficiant pour leur part d'un représentant chacun.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 décembre 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- le code de la consommation ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 juin 2022, présentée par le Symevad et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : « *I. - En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation à toute personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication, dite producteur au sens de la présente sous-section, de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent ainsi que d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de la durée de vie desdits produits en assurant au mieux à l'ensemble des réparateurs professionnels et particuliers concernés la disponibilité des moyens indispensables à une maintenance efficiente, de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation tels que ceux gérés par les structures de l'économie sociale et solidaire ou favorisant l'insertion par l'emploi, de contribuer à des projets d'aide au développement en matière de collecte et de traitement de leurs déchets et de développer le recyclage des déchets issus des produits. / Les producteurs s'acquittent de leur obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière. Il peut être dérogé à ce principe de gouvernance par décret lorsqu'aucun éco-organisme agréé n'a été mis en place par les producteurs. / (...) ».*

2. Par ailleurs, aux termes du II de ce même article, dans sa rédaction issue de la même loi : « *Les éco-organismes et les systèmes individuels sont agréés pour une durée maximale de six ans renouvelable s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels pour répondre aux exigences d'un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement, après avis de la commission inter-filières. Ce cahier des charges précise les objectifs et modalités de mise en œuvre des obligations mentionnées à la présente section, les projets sur lesquels la commission inter-filières est consultée ou informée et, lorsque la nature des produits le justifie, fixe des objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage. (...) ».* Aux termes de son VII : « *Tout éco-organisme élabore et met en œuvre un plan de prévention et de gestion des déchets dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ayant pour objectif d'améliorer les performances de collecte et de traitement des déchets dans ces territoires afin qu'elles soient identiques à celles atteintes, en moyenne, sur le territoire métropolitain dans les trois ans qui suivent la mise en œuvre du plan. Ce plan est présenté à la commission inter-filières et aux collectivités concernées avant sa mise en œuvre par l'éco-organisme. (...) ».* Aux termes de l'article L. 541-10-2-1 du même code, issu de l'ordonnance du 29 juillet 2020 relative à la prévention et la gestion des déchets : « *Les modalités de consultation de la commission inter-filières sont précisées par décret ».* Enfin, aux termes de l'article L. 541-10-3 du même code, relatif aux contributions financières versées par les éco-organismes, dans sa rédaction applicable, la modulation de ces contributions « *peut être fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement après avis de la commission inter-filières ».*

3. Pour l'application de ces dispositions, le décret du 12 octobre 2020 relatif à la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs attaqué, qui procède à la réécriture de l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement, précise notamment la composition de la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs mentionnée aux articles L. 541-10, L. 541-10-2-1 et L. 541-10-3 du code de l'environnement, ses modalités de fonctionnement ainsi que les matières sur lesquelles elle doit ou peut être consultée. Le Syndicat

mixte d'élimination et de valorisation des déchets (Symevad) et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret.

4. En premier lieu, l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 3 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Ces dispositions réservent au législateur la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement et la définition des conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, de la limitation de leurs conséquences.

5. Le I de l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement, tel qu'issu de l'article 1^{er} de du décret attaqué, prévoit que : « la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs, visée au II de l'article L. 541-10, est placée auprès du ministre chargé de l'environnement ». Les II à X de cet article fixent la composition de la commission et les modalités de nomination de ses membres et les XIV à XVI ses modalités de fonctionnement. Par ailleurs, aux termes de ses XI à XIII : « XI. - La commission est consultée pour avis notamment sur : / - les projets d'arrêtés portant cahiers des charges impartis aux éco-organismes ou systèmes individuels de chaque filière ; / - les demandes d'agrément des éco-organismes et des systèmes individuels ; / - les projets d'arrêtés relatifs aux modulations des contributions financières versées par les producteurs, prévues à l'article L. 541-10-3 ; / - les orientations des actions de communication inter-filières mises en œuvre par le ministre chargé de l'environnement en application de l'article L. 541-10-2-1, et le bilan de ces actions. / Elle peut également être consultée par le ministère chargé de l'environnement sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les filières de responsabilité élargie des producteurs. / La commission est informée annuellement du bilan des travaux des comités de parties prenantes de chaque éco-organisme. / Les arrêtés portant cahiers des charges prévus en application du II de l'article L. 541-10 peuvent prévoir des cas supplémentaires de consultation pour avis ou d'information de la commission. / XII. - Le président de la commission inter-filières peut saisir pour avis tout comité des parties prenantes mentionné à l'article L. 541-10 sur toute question relative à l'exercice de la responsabilité élargie des producteurs relevant de l'agrément de l'éco-organisme. / XIII. - Les avis émis par la commission le sont à titre consultatif. Ces avis sont rendus publics ».

6. En adoptant ces dispositions, le pouvoir réglementaire s'est borné à préciser la composition, les modalités de fonctionnement et les missions d'une commission administrative à caractère consultatif chargée de rendre des avis sur certains aspects du dispositif de responsabilité élargie des producteurs prévu à l'article L. 541-10 du code de l'environnement et dans le cadre fixé à cet article ainsi qu'aux articles L. 541-10-1 à L. 541-10-17 du même code. Ainsi, ces dispositions du décret attaqué n'ont ni pour objet, ni pour effet de préciser les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, ni de définir les conditions de la prévention des atteintes à l'environnement ou de la limitation de leurs conséquences, ni de mettre en cause un principe relevant du domaine de la loi. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées auraient été édictées par une autorité incompétente, en méconnaissance des dispositions de l'article 34 de la Constitution et de l'article 3 de la Charte de l'environnement, doit être écarté.

7. En deuxième lieu, en vertu du II de l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} du décret attaqué, la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs comprend un président et cinq collèges de cinq représentants chacun : le « collège des producteurs des catégories de produits soumis à responsabilité élargie des producteurs », le « collège des collectivités territoriales », le « collège des associations de protection de l'environnement agréés en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, des associations de défense des consommateurs agréées en application de l'article L. 811-1 du code de la consommation et des associations reconnues d'utilité publique dans le domaine de l'économie sociale et solidaire », le « collège des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, y compris de l'insertion ou l'économie sociale et solidaire » et le « collège de l'Etat ». Aux termes du 2^o de ce II, le collège des collectivités territoriales est constitué « de 5 représentants ainsi répartis : / - 2 représentants désignés sur proposition de l'Association des maires de France ; / - 1 représentant désigné sur proposition de l'Assemblée des communautés de France ; / - 1 représentant désigné sur proposition de l'Assemblée des départements de France ; / - 1 représentant désigné sur proposition de l'Association des régions de France ; / (...) ».

8. D'une part, le principe de représentativité, principe général du droit applicable à l'ensemble des relations collectives de travail, ne peut être utilement invoqué s'agissant de la composition de l'un des collèges d'une instance administrative consultative dont l'objet est d'assurer la représentation des collectivités territoriales.

9. D'autre part, aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales : « *les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages. (...)* ». Aux termes de l'article L. 541-12 du code de l'environnement, les régions et départements « *participent à la politique de gestion des déchets* » dans les conditions fixées par le même code et, en vertu de l'article L. 541-14, le plan régional de prévention et de gestion des déchets mentionné à l'article L. 541-13 du même code « *est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional* ».

10. Par ailleurs, si les syndicats mixtes peuvent être constitués, en application des articles L. 5711-1 et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, de collectivités territoriales, de groupements de telles collectivités et d'autres personnes morales de droit public, ils ne constituent pas des collectivités territoriales de la République au sens de l'article 72 de la Constitution.

11. Il résulte des dispositions du décret attaqué que celui-ci a prévu une composition de la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs distinguant, au sein des acteurs concernés par ces filières de responsabilité élargie des producteurs, les producteurs, les opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, les associations de protection de l'environnement et de consommateurs, les collectivités territoriales et l'Etat. Au sein du collège des collectivités territoriales, dont le principe même n'est pas contesté, il est prévu la désignation d'au moins un représentant de chaque niveau de collectivité territoriale ainsi que des groupements de collectivités territoriales. Si les requérants soutiennent que les communes, départements et régions n'exercent pas directement, ou seulement de façon résiduelle, des compétences en matière de gestion des déchets, ils ne contestent pas que tel est en revanche le cas, notamment en vertu des dispositions des articles L. 5214-16, L. 5215-20,

L. 5216-5 et L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, à travers leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes au sein desquels ils sont associés. A cet égard, la composition du collège des collectivités territoriales retenue par les dispositions en litige comporte deux représentants désignés sur proposition de l'Association des maires de France, qui a notamment pour objet la représentation des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'un représentant désigné par l'Assemblée des communautés de France (Intercommunalités de France), qui a pour objet principal de représenter ces mêmes établissements publics de coopération intercommunale.

12. Dans ces conditions, compte tenu de la mission confiée à la commission telle que définie au II de l'article L. 541-10 et aux XI et XII de l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement précités, le pouvoir réglementaire n'a pas entaché son appréciation d'erreur manifeste en retenant la composition du collège des collectivités territoriales présentée au point 7 et en ne prévoyant pas, au sein de celui-ci, une représentation des syndicats mixtes chargés de la gestion des déchets ménagers distincte de celles des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale qui y sont associés.

13. En dernier lieu, la circonstance, à la supposer établie, que les syndicats mixtes compétents en matière de gestion des déchets ménagers se trouveraient dans la même situation à l'égard du service public de gestion des déchets que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou que le département de la Mayenne est sans incidence sur la légalité des modalités retenues par le décret attaqué pour déterminer la composition du « collège des collectivités territoriales » au sein de la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs.

14. Il résulte de tout ce qui précède que le Symevad et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent. Par suite, leur requête doit être rejetée, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du Syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets, premier requérant dénommé, à la Première ministre et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.