

Décision n° 2022-990 QPC
du 22 avril 2022

(Fédération nationale des collectivités
de compostage et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 24 février 2022 par le Conseil d'État (décision n^{os} 456190, 456272 et 456432 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'association Fédération nationale des collectivités de compostage et autres par Me Blaise Eglie-Richters, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-990 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les associations requérantes par Me Eglie-Richters, enregistrées le 9 mars 2022 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées par l’association France nature environnement, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour les associations requérantes par Me Eglie-Richters, enregistrées le 24 mars 2022 ;

– les secondes observations en intervention présentées par l’association France nature environnement, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Eglie-Richters, pour les associations requérantes, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 5 avril 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l’occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du seizième alinéa du paragraphe I de l’article L. 541-1 du code de l’environnement dans sa rédaction résultant de l’ordonnance du 29 juillet 2020 mentionnée ci-dessus.

2. Le seizième alinéa du paragraphe I de l’article L. 541-1 du code de l’environnement, dans cette rédaction, prévoit :

« Le service public de gestion des déchets décline localement les objectifs visés au 4° et au 4° bis du présent I pour réduire les quantités d’ordures ménagères résiduelles après valorisation. L’autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologiques, de l’augmentation de capacités d’installations existantes ou de leur modification notable est conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, de la généralisation du tri à la source des biodéchets. Ces installations ne font pas l’objet d’aides de personnes publiques. À compter du 1^{er} janvier 2027, il est interdit d’utiliser la fraction fermentescible des déchets issus de ces installations dans la fabrication de compost. Les collectivités territoriales progressent vers la généralisation d’une tarification incitative en matière de déchets, avec pour

objectif que quinze millions d'habitants soient couverts par cette dernière en 2020 et vingt-cinq millions en 2025 ».

3. Les associations requérantes soutiennent tout d'abord que, en conditionnant désormais le développement des installations de tri mécano-biologique au respect d'une obligation, au demeurant imprécise, de généralisation du tri à la source des biodéchets et en interdisant de subventionner ces installations, ces dispositions seraient de nature à entraver les choix opérés par les collectivités territoriales au titre de la compétence que la loi leur reconnaît en matière de gestion des déchets. Il en résulterait une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales.

4. Pour les mêmes motifs, les dispositions renvoyées méconnaîtraient également le droit de propriété des collectivités territoriales ainsi que la sécurité juridique découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et seraient entachées d'inintelligibilité et d'incompétence négative.

5. Les associations requérantes dénoncent ensuite une différence de traitement injustifiée entre les collectivités territoriales qui ont mis en place une installation de tri mécano-biologique et celles qui n'ont pas fait un tel choix, dès lors que seules les premières seraient tenues de généraliser le tri à la source des biodéchets.

6. Elles estiment enfin que, en faisant obstacle au développement de la filière de traitement mécano-biologique des déchets, alors que celle-ci contribuerait à la valorisation des déchets ménagers, ces dispositions seraient contraires aux exigences découlant de l'article 2 de la Charte de l'environnement.

7. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les deuxième et troisième phrases du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

8. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

9. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

10. L'article L. 541-1 du code de l'environnement est relatif à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets. Le seizième alinéa de son paragraphe I prévoit que le service public de gestion des déchets décline localement les objectifs de réduction des quantités d'ordures ménagères résiduelles après valorisation.

11. Les dispositions contestées de cet alinéa conditionnent l'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologique, de l'augmentation des capacités d'installations existantes ou de leur modification notable à la généralisation du tri à la source des biodéchets par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale. Elles interdisent également aux personnes publiques d'apporter une aide à ces installations.

12. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, pour mettre en œuvre les objectifs de réduction et de valorisation des déchets ménagers, privilégier le tri à la source des biodéchets plutôt que leur prise en charge par des installations de traitement mécano-biologique dont il a estimé que les performances en termes de valorisation étaient insuffisantes. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

13. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées se bornent à soumettre la création d'installations de tri mécano-biologique ou l'extension des capacités d'installations existantes au respect de la condition, qui n'est pas imprécise, de généralisation du tri à la source des biodéchets. Elles n'interdisent pas aux collectivités territoriales de recourir à de telles installations et ne font pas davantage obstacle à la poursuite de l'exploitation des installations existantes.

14. D'autre part, par l'interdiction des aides publiques, les dispositions contestées visent uniquement à empêcher les personnes publiques de contribuer au développement des capacités de tri mécano-biologique par la création de nouvelles installations ou l'accroissement des capacités des installations existantes.

15. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales.

16. Par ailleurs, ces dispositions n'instituent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les collectivités territoriales. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

17. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et qui ne méconnaissent ni les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ni le droit de propriété, ni l'article 2 de la Charte de l'environnement non plus qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les deuxième et troisième phrases du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 avril 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mmes Jacqueline GOURAULT, Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 22 avril 2022.