



## Commentaire

### Décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017

*Confédération française du commerce de gros et international*

*(Obligation de reprise des déchets issus de matériaux, produits et équipements de construction)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 octobre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 399713 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Confédération française du commerce de gros et international (CGI) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement.

Dans sa décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

###### **1. – Le régime juridique de gestion des déchets**

\* La loi du 17 août 2015<sup>1</sup> relative à la transition énergétique a réformé la politique de gestion des déchets, qui avait été amorcée par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux<sup>2</sup>.

Le déchet est défini, par le code de l'environnement, comme « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* »<sup>3</sup>. La gestion des déchets comprend leur collecte, leur transport, leur valorisation et leur élimination. Il s'agit, de manière plus large, de toute activité concourant à leur prise en charge, de leur production à leur traitement final<sup>4</sup>.

La politique de prévention et de gestion des déchets, ses objectifs et ses

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique.

<sup>2</sup> Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

<sup>3</sup> Article L. 541-1-1 du code de l'environnement.

<sup>4</sup> Article L. 541-1-1 du code de l'environnement.

principes sont précisément définis et détaillés à l'article L. 541-1 du code de l'environnement<sup>5</sup>.

L'article L. 541-1-2 du même code consacre un principe de responsabilité élargie du producteur ou du détenteur de déchets, pour la gestion de ces déchets : « *Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion* ». Cette responsabilité couvre « *la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. / Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge* » (même article).

L'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit qu'« *en application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent* ».

\* Les articles L. 541-10-1 à L. 541-10-10 du code de l'environnement déclinent, plus particulièrement, pour certains types de déchets, les obligations mises à la charge de leurs producteurs, détenteurs ou distributeurs.

Il peut s'agir d'une contribution au financement des filières de recyclage. Ainsi les producteurs, importateurs et distributeurs de produits électriques ou électroniques sont tenus de financer, de manière proportionnée, les opérations de traitement des déchets issus des équipements ménagers usagés qu'ils reprennent gratuitement des utilisateurs de ces équipements (article L. 541-10-2 du code de l'environnement). Les émetteurs d'imprimés papiers, autres que les éditeurs de presse ou de livres, à destination d'utilisateurs finaux sont aussi assujettis à une contribution financière dont le produit est affecté au recyclage du papier (article L. 541-10-1 du même code).

Dans d'autres cas, les intéressés ont le choix entre le versement d'une telle contribution et la prise en charge directe du recyclage. Il en va ainsi des distributeurs de produits textiles (article L. 541-10-3 du même code), des producteurs, importateurs et distributeurs d'éléments d'ameublement (article L. 541-10-6 du même code), ou des distributeurs de navires de plaisance ou de sport (article L. 541-10-10 du même code).

---

<sup>5</sup> Cet article reprend les exigences de la directive n° 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne dans le domaine des déchets.

Enfin, pour d'autres déchets, le code de l'environnement impose aux personnes concernées de prendre en charge directement le recyclage ou de faire appel à un sous-traitant spécialisé. Il en va ainsi, pour les distributeurs de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement, s'agissant des déchets ménagers desdits produits (article L. 541-10-4 du même code). Dans certains cas, cette obligation de prise en charge recouvre une obligation de collecte ou de reprise des déchets issus des produits en cause : c'est le cas pour les distributeurs de bouteilles de gaz ou les producteurs de pneumatiques (articles L. 541-10-7 et L. 541-10-8 du même code)<sup>6</sup>. L'article L. 541-10-9 dont le Conseil constitutionnel est saisi relève de cette catégorie.

\* Le code de l'environnement reconnaît aux collectivités publiques un rôle particulier dans la gestion des déchets. L'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements doivent ainsi se doter de plans et de programmes de préventions pour les déchets dont ils ont la charge<sup>7</sup>. Les collectivités territoriales, compétentes pour la collecte des déchets ménagers, doivent aussi élaborer un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés<sup>8</sup>.

## **2. – La gestion des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)**

### ***a. – Les enjeux et les modes de traitement des déchets du BTP***

Les déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) sont issus de chantiers de démolition, de réhabilitation et de construction d'ouvrages publics ou privés. Ils recouvrent les déchets inertes, les déchets non dangereux et les déchets dangereux.

La loi du 17 août 2015 a inscrit à l'article L. 541-1 du code de l'environnement un objectif de valorisation de 70 % des déchets du BTP à l'horizon 2020<sup>9</sup>. Les déchets de chantier ont représenté en 2012, 247 millions de tonnes<sup>10</sup>. En 2010, seuls 60 % d'entre eux étaient recyclés<sup>11</sup>.

Le maître d'ouvrage et l'entreprise de construction sont responsables de la gestion des déchets. Cette dernière suppose le tri et le transport vers les filières

---

<sup>6</sup> Un autre exemple est donné par l'article L. 4211-2 du code de la santé publique qui impose aux officines de pharmacies la collecte gratuite des médicaments à usage humain non utilisés.

<sup>7</sup> Articles L. 541-11 à L. 541-15-3 du code de l'environnement.

<sup>8</sup> Article L. 541-15-1 et R. 541-41-19 du même code.

<sup>9</sup> 6° du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

<sup>10</sup> Source : ADEME, *Rapport sur les chiffres clés des déchets, Déchets édition*, 2015.

<sup>11</sup> Discussions au sein de la commission spéciale, rapport n° 2230, tome I, 27 septembre 2014. Assemblée nationale.

ou les installations appropriées en vue de leur valorisation ou de leur élimination. Elle peut être assumée par l'entrepreneur lui-même, sur le chantier, ou être confiée à un tiers qui assurera ces missions pour son compte.

***b. – L'obligation de reprise par les distributeurs des matériaux de construction***

\* La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique a créé au sein du code de l'environnement l'article L. 541-10-9. Issu d'un amendement présenté par le Gouvernement, cet article impose aux distributeurs de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels de reprendre les déchets issus de ces matériaux, produits et équipements.

Les articles D. 543-288 à D. 543-290 du code de l'environnement ont précisé le champ de cette obligation<sup>12</sup>. Celle-ci ne pèse que sur les seuls intermédiaires du commerce en bois et matériaux de construction, les commerces de gros de bois, de matériaux de construction et d'appareils sanitaires, les commerces de gros de quincaillerie et fournitures pour plomberie et chauffage et enfin les commerces de gros non spécialisés. En outre, ne sont concernés que les commerçants pouvant justifier d'une surface de vente supérieure ou égale à 400 mètre carrés et d'un chiffre d'affaires annuel supérieur ou égal à un million d'euros.

La reprise peut se faire sur le site de distribution ou sur un site situé dans un rayon maximal de dix kilomètres.

L'article L. 541-46 du code de l'environnement prévoit que la méconnaissance des prescriptions de l'article L. 541-10-9 est punie de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

\* Le Gouvernement, qui était à l'origine de l'amendement dont la disposition contestée était issue, l'avait ainsi justifié : « *La particularité du secteur du BTP est que ses matières premières [...] et ses déchets, du fait des poids concernés, ne circulent pas : l'origine ou l'exutoire doivent se situer dans un périmètre d'environ 30 km. De plus, les déchets du BTP sont majoritairement produits dans des lieux dispersés. Cette contrainte du coût du transport vers des installations de tri/transit/regroupement trop peu nombreuses donne lieu à la multiplication des dépôts sauvages et des décharges illégales des déchets du BTP. Le plus simple pour un chantier est de valoriser les matériaux sur place, mais, pour les chantiers de travaux publics comme pour les chantiers de démantèlement d'un bâtiment, le problème de l'exutoire se pose. C'est pourquoi le maillage du territoire en centres de collectes est essentiel. Ces installations doivent se trouver à proximité des points de déconstruction et également de*

---

<sup>12</sup> Créés par le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

*construction, c'est-à-dire à proximité des zones urbaines* »<sup>13</sup>. L'amendement ainsi déposé par le Gouvernement avait justement pour objet « *la mise en place d'un maillage de points d'apport à dispositions des personnes qui se défont de tels matériaux* », sous la responsabilité des distributeurs.

L'objectif était « *de fournir une position intermédiaire, entre la mise en place de déchetteries professionnelles, souvent encouragée mais qui reste lettre morte, et la constitution d'une filière de responsabilité élargie du producteur, beaucoup plus lourde et coûteuse* »<sup>14</sup>.

Le Gouvernement avait souhaité faire peser cette responsabilité sur les distributeurs « *d'abord, parce qu'il serait très difficile d'identifier les producteurs. Ensuite, parce que les distributeurs ont une marge beaucoup plus importante que les artisans du bâtiment, sur qui retombe in fine la responsabilité de la gestion des déchets – d'où les décharges sauvages. Avec ce système, le camion qui va fournir les matériaux reviendra avec les déchets. L'idée est de mailler le territoire de sites de collecte à proximité soit des chantiers, soit des lieux de vente des matériaux de construction. Les exemples existants ont montré que, non seulement le phénomène des décharges sauvages était endigué, mais que la filière dégageait des marges grâce à la revente des déchets à des opérateurs de traitement et de concassage* »<sup>15</sup>.

La question de la viabilité économique du dispositif avait été discutée, la commission du développement durable du Sénat soulignant que « *le bilan dressé par le ministère de l'écologie montre que cette pratique de reprise des déchets par les distributeurs, déjà existante chez certaines enseignes, constitue une source de revenus complémentaires pour les fournisseurs qui ont pu organiser une filière de recyclage rentable. C'est aussi un facteur de fidélisation des clients* »<sup>16</sup>. En effet, « *elle constitue un avantage commercial intéressant : le distributeur vend un service complémentaire au client, celui de la reprise des déchets des matériaux vendus, le cas échéant contre rémunération, et crée sur son site du trafic commercial, positif pour le chiffre d'affaires* »<sup>17</sup>.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi de certains articles de la loi

---

<sup>13</sup> Exposé sommaire de l'amendement n°2413 présenté par le Gouvernement. Première lecture. Assemblée nationale.

<sup>14</sup> Avis n° 244 (2014-2015) de M. Nègre, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2015, p. 224.

<sup>15</sup> Propos de Mme Ségolène Royale, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, lors de l'examen en première lecture du texte par la commission spéciale de l'Assemblée nationale. Rapport n° 2230 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Sabine Buis, Mme Ericka Bareigt, M. Denis Baupin et M. Philippe Plisson, fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, déposé le 27 septembre 2014, tome I, p. 406.

<sup>16</sup> Avis n° 244 (2014-2015) de M. Nègre, préc., p. 224.

<sup>17</sup> *Ibid.*

n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'article 93 portant sur l'obligation de reprise par les distributeurs des déchets de matériaux de construction n'avait cependant pas été soumis à son examen. Le Conseil constitutionnel ne l'avait pas non plus examiné d'office.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

L'association CGI a saisi le Conseil d'État d'une requête en annulation, pour excès de pouvoir, du décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets<sup>18</sup>. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement.

Le Conseil d'État, par la décision du 17 octobre 2016 précitée, a renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC au motif *« que le moyen tiré de ce qu'elles [les dispositions de l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment en ce que le législateur, en imposant à tout distributeur de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels une obligation de s'organiser pour la reprise des déchets issus des mêmes types de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels qu'il vend, a méconnu la liberté d'entreprendre et le principe d'égalité devant la loi, n'a pas prévu les garanties nécessaires au respect de cette liberté et de ce principe et qu'il a méconnu le principe réservant au législateur la détermination des crimes et délits, soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

En premier lieu, l'association requérante reprochait aux dispositions contestées d'être imprécises et invoquait à cet égard l'incompétence négative du législateur.

Selon elle, ces dispositions ne permettaient ni de déterminer la portée de l'obligation, en particulier sur le volume de déchets à reprendre, ni d'en identifier précisément les débiteurs, ce qui affectait la liberté d'entreprendre et le principe d'égalité.

En deuxième lieu, l'association requérante soutenait que ces dispositions portaient directement atteinte au principe d'égalité, en traitant différemment les distributeurs de matériaux de BTP selon qu'ils s'adressaient ou non principalement à des professionnels.

---

<sup>18</sup> Créant les articles D.543-288 à D. 543-290 au sein du code de l'environnement.

En troisième lieu, elle critiquait les dispositions en ce qu'elles portaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle pour trois raisons : d'une part, elles imposaient aux distributeurs une obligation de reprise non limitée en volume ; d'autre part, elles limitaient la possibilité pour les intéressés d'aboutir au résultat voulu, en s'organisant différemment ; enfin, elles imposaient aux distributeurs une obligation de résultat, compte tenu de la sanction pénale attachée à cette obligation.

En dernier lieu, elle dénonçait l'atteinte, du fait de l'imprécision des dispositions, au principe de légalité des délits et des peines.

## **A. – Sur les griefs tirés de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre et de l'incompétence négative du législateur**

### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

\* Le Conseil constitutionnel considère que *« la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit »*<sup>19</sup>.

Pour être invocable en QPC, le grief d'incompétence négative doit donc être de nature à entraîner une méconnaissance d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution.

\* La liberté d'entreprendre est une liberté invocable à l'appui d'une QPC<sup>20</sup>.

Le Conseil juge par ailleurs, depuis sa décision du 16 janvier 2001 sur l'archéologie préventive, qu'*« il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »*<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Cf., pour une application récente, décision n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016, *M. Nabil F. (Expulsion en urgence absolue)*, paragr. 6.

<sup>20</sup> Par exemple, décisions n°s 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 9 et 10 ; 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 12 à 14.

<sup>21</sup> Décisions n°s 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 14 ; 2010 605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 24 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 4 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 4 ; 2012-258 QPC du 22 juin 2012,

Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général.

La liberté d'entreprendre recouvre à la fois la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique<sup>22</sup> et la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité<sup>23</sup>. Le Conseil procède fréquemment à un contrôle de la liberté d'entreprendre en lien avec d'autres droits ou libertés dont elle est proche, en particulier le droit de propriété<sup>24</sup> ou la liberté contractuelle<sup>25</sup>.

Toutefois, le contrôle opéré par le Conseil se limite le plus souvent à un contrôle de la disproportion manifeste<sup>26</sup>. Le Conseil reconnaît ainsi une large marge d'appréciation au législateur et il a jugé que la liberté d'entreprendre pouvait être limitée au nom d'un objectif de valeur constitutionnelle<sup>27</sup>, pour des raisons d'ordre public<sup>28</sup>, de protection de la santé<sup>29</sup> ou par les droits sociaux résultant du Préambule de 1946<sup>30</sup>.

Le Conseil constitutionnel a déjà contrôlé des atteintes à la liberté d'entreprendre justifiées par l'exigence de protection de l'environnement.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-282 QPC<sup>31</sup> du 23 novembre 2012 relative à l'autorisation d'installation de bâches publicitaires, il a jugé que le législateur pouvait, au nom de la *protection du cadre de vie*, soumettre les *dispositifs de*

---

*Établissements Bargibant S.A. (Nouvelle-Calédonie - Validation - Monopole d'importation des viandes)*, cons. 6 ; 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 8.

<sup>22</sup> Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*.

<sup>23</sup> Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle)*, cons. 7.

<sup>24</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 19 et 20.

<sup>25</sup> Décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d'un mandat extérieur à l'entreprise)*, cons. 6 et 7 ou, plus récemment la décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS (Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales)*, cons. 4: D'ailleurs, il arrive, comme dans ces deux décisions, que le Conseil constitutionnel cite les deux libertés au sein d'une même formulation de principe : « *Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* ».

<sup>26</sup> Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013 précitée, cons. 14.

<sup>27</sup> Décision précitée n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 4 à 10. En l'espèce, il s'agissait de l'objectif de valeur constitutionnelle de droit, pour toute personne, de disposer d'un logement décent.

<sup>28</sup> Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 7.

<sup>29</sup> Décision n° 2011-139 QPC, précitée, cons. 3 à 8.

<sup>30</sup> Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 6 à 8.

<sup>31</sup> Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 27.



*publicité extérieure* à un régime d'autorisation administrative, et qu'il n'en résultait pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. De la même manière, le Conseil constitutionnel a jugé récemment qu'en interdisant l'usage de produits phytopharmaceutique contenant des substances actives de la famille des néocotinoïdes, le législateur « a porté à la liberté d'entreprendre des personnes commercialisant ces produits et ces semences et à celle de leurs usagers une atteinte qui n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis »<sup>32</sup>.

En revanche, il a considéré dans sa décision n° 2013-317 QPC<sup>33</sup> du 24 mai 2013 « qu'en donnant la compétence, de façon générale, au Gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles " certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois ", le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement a porté aux exigences découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, notamment à la liberté d'entreprendre, une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi ».

## **2. – L'application à l'espèce**

Le grief reposait sur l'imprécision du texte de loi, plus précisément sur deux aspects du dispositif mis en place par l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement : les catégories de personnes soumises à l'obligation de reprise et la portée de cette dernière.

Dans la décision commentée du 17 janvier 2017, le Conseil constitutionnel a examiné ensemble le grief tiré de l'incompétence négative du législateur et celui tiré de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre. En effet, dans un cas comme dans l'autre, l'argumentation de l'association requérante reposait sur l'imprécision de la loi. Le Conseil a donc vérifié d'une part, quel était l'objectif de la loi et si cette dernière avait suffisamment défini les débiteurs de l'obligation de reprise qu'elle avait instaurée, ainsi que la nature et l'objet de cette obligation. Le Conseil a aussi examiné si, compte tenu du dispositif ainsi retenu, il n'en résultait pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, au regard de l'objectif poursuivi.

En premier lieu, en s'appuyant sur les travaux parlementaires, il a indiqué qu'« en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, pour

---

<sup>32</sup> Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, paragr. 37 à 39.

<sup>33</sup> Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 10.

*limiter le coût de transport des déchets issus du bâtiment et des travaux publics et éviter leur abandon en pleine nature, favoriser un maillage de points de collecte au plus près des chantiers de construction* ». « *Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général* » (paragr. 8). En effet, il ressortait des travaux parlementaires que la quasi-totalité des déchets de chantier est générée par les entrepreneurs en bâtiment. Faute d'installations de collecte, de tri et de regroupement de déchets issus du BTP en nombre suffisant ou à proximité des chantiers, et compte tenu du coût d'acheminement des ces déchets, les dépôts sauvages et les décharges illégales se multiplient.

En second lieu, ces mêmes travaux faisaient apparaître que la référence aux matériaux, produits et équipements « *à destination des professionnels* » était issue d'un amendement de précision, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale dont l'objet était « *d'instaurer cette REP [responsabilité élargie du producteur] aux professionnels du BTP* »<sup>34</sup>. Un amendement analogue dans son dispositif, mais non défendu en séance publique, était, sur ce point plus explicite encore : il s'agissait d'« *exclure du champ d'application de cette mesure les points de vente au détail* »<sup>35</sup>. Le rapport pour avis de la commission du développement durable du Sénat, précisait, quant à lui, que le dispositif ainsi instauré visait « *les distributeurs de matériaux de construction à destination des professionnels* »<sup>36</sup>.

L'amendement adopté en première lecture, en séance publique, au Sénat indiquait bien, d'ailleurs, que « *l'article 21 quater [dont les dispositions contestées sont issues] propose de traiter à bon compte la problématique, réelle bien sûr, des décharges sauvages en contraignant les entreprises de la distribution professionnelle à reprendre, en dehors de tout dialogue avec leur amont industriel et leur clientèle du bâtiment, les déchets du bâtiment* »<sup>37</sup>.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les distributeurs visés par l'obligation étaient ceux « *s'adressant à titre principal aux professionnels du bâtiment et de la construction* ». Dès lors qu'ils constituaient « *les principaux pourvoyeurs des produits, matériaux et équipements de construction dont sont issus ces déchets* » cela justifiait que le législateur fasse peser l'obligation de reprise sur eux (paragr. 8).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite assuré que l'obligation mise à la charge des distributeurs s'adressant à titre principal aux professionnels du bâtiment était étroitement et précisément délimitée au regard de la liberté d'entreprendre.

---

<sup>34</sup> Amendement n° 2357 présenté par M. Jean-Jacques Cottel, député.

<sup>35</sup> Amendement n° 1813 présenté par M. Julien Aubert, député.

<sup>36</sup> Rapport pour avis n° 244 (2014-2015) de M. Louis Nègre, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2015, p. 39.

<sup>37</sup> Amendement n° 352 rect. bis de M. Vaspert *et al.*, sénateurs.

À ce titre, en premier lieu, il a relevé que « *le législateur pouvait, sans méconnaître sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de la surface d'unité de distribution à partir de laquelle les distributeurs sont assujettis à l'obligation ainsi créée* » (paragr. 9). En matière d'obligations civiles ou commerciales, la compétence du législateur se limite, conformément à l'article 34 de la Constitution, à la détermination des principes fondamentaux : il était donc loisible au législateur de renvoyer, sur ce point précis, au pouvoir réglementaire.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a constaté que les déchets objets de l'obligation devaient répondre à la double condition d'être « *issus de matériaux de même type que ceux vendus par le distributeur* », et remis par les seuls professionnels. Il en a ainsi déduit que le législateur avait « *suffisamment défini la nature des déchets remis par les professionnels qui font l'objet de l'obligation de reprise* » (paragr. 10) : le distributeur est tenu de reprendre les déchets issus de produits qu'il a lui-même vendus ainsi que ceux issus de produits vendus par un autre fournisseur dès lors que ce sont des matériaux équivalents.

En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *en prévoyant que le distributeur " s'organise, en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités compétentes, " le législateur a laissé celui-ci libre de décider des modalités, notamment financières, selon lesquelles il accomplira l'obligation de reprise qui lui incombe* » (paragr. 11). Rien ne fait obstacle à ce que les distributeurs puissent décider de prendre eux-mêmes en charge la gestion de ces déchets ou prévoir de les sous-traiter. De la même manière, le texte n'interdit aucunement la facturation d'un tel service<sup>38</sup>, ce qui est d'ailleurs confirmé par les débats parlementaires.

Enfin, le Conseil constitutionnel a répondu à l'argument avancé par l'association requérante selon lequel le législateur n'avait pas fixé de limite en volume à l'obligation de reprise. Il s'est, sur ce point, appuyé sur le fait que « *le législateur a fait dépendre l'obligation de reprise de l'activité principale du distributeur* ». Il en a déduit que le législateur a « *entendu limiter celle-ci dans une mesure telle qu'il n'en résulte pas une dénaturation de cette activité principale* » (paragr. 12).

Le Conseil constitutionnel a donc conclu de tout ce qui précède que l'obligation pesant sur les distributeurs était suffisamment circonscrite et a écarté en conséquence « *les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de l'article 34 de la Constitution* » (paragr. 13).

---

<sup>38</sup> On peut d'ailleurs souligner, que lorsque le code de l'environnement exige que la reprise se fasse à titre gratuit, il le prévoit expressément (cf. article L. 541-10-7 du CE sur la reprise des bouteilles de gaz).

## **B. – Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi**

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité devant la loi est bien connue : il juge de manière constante que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>39</sup>.

L'association requérante estimait que les dispositions contestées créaient une différence de traitement injustifiée entre les distributeurs s'adressant exclusivement aux professionnels et les autres, qui vendent à la fois aux professionnels et aux particuliers.

Le Conseil constitutionnel a écarté ce grief : il a rappelé que les distributeurs de matériaux de construction qui s'adressent principalement aux professionnels sont les principaux fournisseurs de ces derniers. Par conséquent, « *ils ne sont (...) pas placés, au regard de l'impact de leur activité dans la production des déchets objets de l'obligation de reprise, dans la même situation que les distributeurs s'adressant aux mêmes professionnels à titre seulement accessoire* » (paragr. 16). Les travaux parlementaires corroboraient cette interprétation, puisqu'ils faisaient apparaître que les distributeurs qui vendent principalement à des professionnels leur fournissent des quantités plus importantes de matériaux que les distributeurs qui ont une activité de distribution à titre accessoire ou ceux qui fournissent au grand public. Ainsi, les professionnels qui viennent s'approvisionner auprès des enseignes grand public achètent en moindre quantité que s'ils s'adressaient à un grossiste. Enfin, un professionnel du BTP s'approvisionne plus fréquemment chez un distributeur grossiste que chez un détaillant.

Le Conseil constitutionnel en a conclu que la différence de traitement instituée par les dispositions contestées est bien justifiée par une différence de situation et qu'elle en rapport direct avec l'objet de la loi (paragr. 17).

Après avoir écarté les autres griefs invoqués par la requérante, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées (paragr. 18).

---

<sup>39</sup>Cf., par exemple, pour une restriction ayant pour effet d'encadrer l'exercice d'une activité commerciale : décisions n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015, *Société UBER France SAS et autre (Voitures de transport avec chauffeur - Interdiction de la « maraude électronique » - Modalités de tarification - Obligation de retour à la base)*, cons. 5.