



Commentaire

Décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022

Fédération nationale des activités de dépollution

(Obligation de stockage des déchets ultimes issus d'activités de tri ou de recyclage pour les exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 novembre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 456187 du 26 novembre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la fédération nationale des activités de dépollution, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Dans sa décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – La prise en charge des déchets au sein des installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND)

a. – La politique nationale de prévention et de gestion des déchets

* Définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, la politique nationale de prévention et de gestion des déchets¹ a notamment pour objectif de parvenir à une réduction de 15 % des quantités de déchets ménagers produits par habitant en 2030, par rapport à 2010, et de 5 % de ceux issus d'activités économiques².

¹ Mise en œuvre depuis 1975 au niveau national, cette politique est notamment déclinée dans un plan pluriannuel de gestion des déchets, devenu obligatoire pour tous les États membres depuis l'adoption de la directive de 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

² Selon l'article L. 541-1-1 du même code, relèvent de la gestion des déchets : « *le tri à la source, la collecte, le transport, la valorisation, y compris le tri, et, l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de*

À cette fin, le législateur a, d'une part, érigé en priorité la prévention et la réduction de la production des déchets, « *notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits et en favorisant le réemploi* », ainsi que la diminution des incidences globales de l'utilisation des ressources et l'amélioration de l'efficacité de leur utilisation³. Il a, par exemple, interdit la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit, de certains produits (tels que les sacs, gobelets, assiettes, pailles ou cotons-tiges en plastique et à usage unique) ou emballages⁴.

D'autre part, il a établi une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre, le réemploi, le recyclage, puis toute autre valorisation, notamment énergétique. Il a ainsi fixé des objectifs visant à accroître les quantités de déchets faisant l'objet d'une telle valorisation. Celle-ci est définie à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement comme « *toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets* ». Toute opération qui n'entre pas dans cette définition est considérée comme une opération d'élimination des déchets.

Seuls les déchets « ultimes »⁵, composés des résidus de ces précédentes étapes et des déchets n'ayant pas fait l'objet d'une valorisation industrielle sont éliminés soit par incinération, soit, en dernier recours, par enfouissement dans une installation de stockage, communément appelée « décharge ».

Cette dernière méthode emporte toutefois des risques sanitaires et environnementaux, notamment en termes de pollution des eaux souterraines et des sols et de formation de gaz à effet de serre par fermentation des déchets organiques.

Pour en limiter l'usage, le législateur a donc fixé un objectif de réduction des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage de 30 % en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025. En outre, il a prévu que les

l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris la surveillance des installations de stockage de déchets après leur fermeture [...] ».

³ 1° du paragraphe II de l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

⁴ Article L. 541-15-10 du code de l'environnement. Par exemple, les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en matière plastique sont interdits dans les services de restauration collective scolaire ou universitaire ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans.

⁵ Selon l'article L. 541-2-1, « *Est ultime au sens du présent article un déchet qui n'est plus susceptible d'être réutilisé ou valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux* ».

quantités de déchets ménagers pouvant être stockées dans de telles installations ne devront pas excéder 10 % des quantités de déchets ménagers produits d'ici à 2035.

Les déchets non dangereux non inertes, parfois désignés comme « déchets banals », constituent une sous-catégorie des déchets non dangereux⁶. Ils représentent actuellement plus d'un quart des déchets produits en un an en France par les ménages, collectivités et l'ensemble des acteurs économiques⁷.

* En application de l'article L. 541-2-1 du code de l'environnement, les producteurs de déchets, outre les mesures de prévention des déchets qu'ils prennent, et les détenteurs de déchets sont tenus d'en organiser la gestion selon cette hiérarchie des modes de traitement. Ils doivent également respecter le principe de proximité, défini au paragraphe II de l'article L. 541-1⁸, qui impose notamment que le transport des déchets soit organisé de sorte à limiter les distances et les volumes transportés.

Ils sont, enfin, responsables de cette gestion jusqu'à l'élimination ou la valorisation finale des déchets, même lorsque ces derniers sont transférés à des fins de traitement à un tiers⁹.

b. – Les conditions de stockage des déchets dans les ISDND

⁶ Soit ceux qui ne présentent aucune des propriétés de dangers énumérées à l'annexe III de la directive 2008/98/ CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (article R. 541-8 du code de l'environnement).

⁷ En font notamment partie les ordures ménagères résiduelles, qui représentent plus du quart des déchets enfouis par les ISDND en 2018, selon l'avis n° 20-A-09 du 28 octobre 2020 de l'Autorité de la concurrence relatif au projet de décret portant sur la tarification des déchets admis par les installations de stockage des déchets non dangereux (paragr. 22 et s).

⁸ Article L. 541-1, paragraphe II du code de l'environnement : « *Le principe de proximité [...] consiste à assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production et permet de répondre aux enjeux environnementaux tout en contribuant au développement de filières professionnelles locales et pérennes. Le respect de ce principe, et notamment l'échelle territoriale pertinente, s'apprécie en fonction de la nature des déchets considérés, de l'efficacité environnementale et technique, de la viabilité économique des modes de traitement envisagés et disponibles à proximité pour ces déchets, des débouchés existant pour ces flux et des conditions techniques et économiques associées à ces débouchés, dans le respect de la hiérarchie de la gestion des déchets et des règles de concurrence et de libre circulation des marchandises. Les collectivités et établissements mentionnés à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales veillent à l'application de ce principe en déterminant, au besoin par convention, les modalités permettant à tout producteur de déchets dont la collecte relève de la compétence de ces collectivités et établissements d'accéder au lieu de collecte pertinent le plus proche du lieu de production desdits déchets* ».

⁹ Article L. 541-2 du code de l'environnement.

* L'activité des ISDND est soumise à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹⁰ et aux dispositions propres aux installations de traitement des déchets¹¹.

Leur création est ainsi soumise à une autorisation préfectorale¹², qui arrête la capacité totale de stockage exprimée en masse de déchets pouvant être admis¹³, conformément au plan régional de prévention et de gestion des déchets¹⁴.

* Certaines de ces installations sont gérées par une collectivité territoriale, titulaire de l'autorisation d'exploitation, soit en régie, soit selon un mode gestion délégué. Dans ce dernier cas, l'exploitant peut traiter à la fois les déchets de la collectivité, le plus souvent en application d'un contrat pluriannuel, et ceux apportés par des opérateurs privés. Les autres installations sont créées et exploitées par des entreprises privées, qui peuvent également exploiter des installations de valorisation des déchets¹⁵.

Les exploitants des installations sont liés aux producteurs et détenteurs de déchets par des contrats, conclus généralement pour une durée d'un an, « à l'issue de négociation commerciales se tenant en année "N-1" » visant à arrêter « les tarifs applicables en année "N" déterminés en fonction notamment du type et des quantités de déchets ainsi que des fréquences. Dans l'ensemble des cas, les contrats publics prévoient des clauses de révision de prix permettant un ajustement en cours de contrat. Généralement, les évolutions réglementaires ayant des incidences sur les coûts des ISDND et donc sur les tarifs proposés aux clients sont anticipées dans le

¹⁰ Article L. 511-1 et suivants du même code.

¹¹ Articles L. 541-22 et suivants du même code. Les ISDND se distinguent à la fois des installations de stockage de déchets dangereux (ISDD) et des installations de stockage des déchets inertes (ISDI).

¹² L'article L. 541-22 dispose que « Pour certaines des catégories de déchets précisées par décret, l'administration fixe, sur tout ou partie du territoire national, les conditions d'exercice de l'activité de gestion des déchets. / Ces mêmes catégories de déchets ne peuvent être traitées que dans les installations pour lesquelles l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration ».

¹³ L'article L. 541-25-1 prévoit ainsi que : « L'autorisation d'exploiter une installation d'incinération ou une installation de stockage de déchets fixe une limite de la capacité de traitement annuelle ».

¹⁴ Selon l'article L. 541-13 du code de l'environnement, le plan régional de prévention et de gestion des déchets concourt, à l'échelle régionale, à l'atteinte des objectifs nationaux mentionnés à l'article L. 541-1. Le paragraphe IV du même article précise que ce plan régional « fixe, en fonction des objectifs mentionnés au II, une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret en Conseil d'État. Cette valeur peut varier selon les collectivités territoriales. Cette limite s'applique lors de la création de toute nouvelle installation d'élimination des déchets non dangereux non inertes, lors de l'extension de capacité d'une installation existante ou lors d'une modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation ».

¹⁵ Avis précité de l'Autorité de la concurrence, p. 7 et suivantes. En 2019, sur les 181 ISDND implantées en métropole, 63 étaient ainsi détenues par des collectivités territoriales (représentant 13,5 % des capacités annuelles autorisées) et 118 relevaient de la gestion privée (réparties, pour 85 % d'entre elles, entre quatre grands groupes : Suez, Veolia, Paprec et Sécché).

cadre des négociations commerciales. Néanmoins, dans l'éventualité où certaines évolutions réglementaires ne seraient pas prises en compte, les parties ont la possibilité d'établir un avenant à la relation contractuelle existante de nature à ajuster le prix de la prestation »¹⁶.

2. – L'obligation pour les ISDND de réceptionner les déchets non dangereux ayant fait l'objet d'une valorisation préalable (les dispositions objet de la décision commentée)

* Issu d'un amendement parlementaire adopté lors de l'examen de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement a imposé aux exploitants d'ISDND d'admettre en priorité les déchets ayant fait l'objet d'une valorisation industrielle préalable.

Selon les auteurs de l'amendement, il s'agissait de « favoriser l'exploitation et le développement d'installations vertueuses de traitement de déchets, générant une part de déchets non valorisable, en donnant, sous conditions, une priorité à ces déchets [...] par rapport aux déchets non triés (déchets résiduels après le tri à la source des déchets objet d'une collecte séparée) » dans un contexte de « raréfaction des capacités de stockage constatée depuis 2018 [due] à la fermeture de quelques installations en fin de vie¹⁷ et surtout à l'augmentation conjoncturelle des volumes de déchets admis dans les installations de stockage, elle-même liée notamment à la reprise économique et à la fermeture des frontières chinoises à l'importation de certains déchets pour lesquels les filières de recyclage ne sont pas encore opérationnelles en Europe ». Selon eux, certaines installations de recyclage avaient ainsi été confrontées à une absence d'exutoire local pour leurs déchets ultimes, ce qui avait pu conduire au blocage de la chaîne de recyclage¹⁸.

* Dans ce contexte de tensions sur les capacités de stockage des ISDND¹⁹, l'article L. 541-30-2 a réservé ainsi un accès aux « *déchets produits par les activités mentionnées aux a, b et c du 2° du II de l'article L. 541-1 ainsi [qu'aux] résidus de tri qui en sont issus* », c'est-à-dire les activités industrielles de préparation au

¹⁶ Avis précité de l'Autorité de la concurrence.

¹⁷ Dues notamment au caractère trop coûteux d'une mise aux normes.

¹⁸ Amendement n° 60 rect. bis de M. Longeot et plusieurs de ses collègues, adopté au Sénat lors de la séance publique, du 24 septembre 2019.

¹⁹ En 2018, le taux de saturation des ISDND était estimé, en métropole, à 99,1 %. Comme le souligne l'Autorité de la concurrence dans son avis précité du 28 octobre 2020, pour l'année 2010, le tonnage de déchets traités par les ISDND était de 21 millions de tonnes, pour une capacité de stockage de 26,3 millions de tonnes autorisées. Comparativement, pour l'année 2018, le tonnage de déchets traités était de 18,7 millions de tonnes, pour une capacité de stockage de 19,2 millions de tonnes autorisées.

réemploi, de recyclage ou de toute autre valorisation des déchets, notamment énergétique. Ces activités devaient néanmoins respecter deux critères : elles devaient traiter des « *déchets issus d'une collecte séparée et [satisfaire] à des critères de performance définis par arrêté du ministre chargé des installations classées* »²⁰.

L'obligation pour les exploitants de réceptionner les déchets ainsi constitués a été toutefois subordonnée à plusieurs conditions mises à la charge des producteurs ou détenteurs de déchets :

- le producteur ou le détenteur des déchets devait informer l'exploitant de l'installation « *de la nature et de la quantité des déchets à réceptionner avant le 31 décembre de l'année précédente et au moins six mois avant leur réception effective* ». Ce délai de prévenance visait à donner à ce dernier de la visibilité sur les capacités de stockage restant disponibles pour ses autres clients ;
- la réception des déchets devait être conforme à l'autorisation environnementale délivrée par le préfet en application de l'article L. 181-1 du code de l'environnement ;
- la quantité de déchets à réceptionner devait également être justifiée par le producteur ou le détenteur des déchets « *au moyen de données chiffrées en prenant notamment en compte la capacité autorisée et la performance de son installation* ».

L'article L. 541-30-2 a ajouté que le producteur ou détenteur des déchets était redevable du prix de traitement des déchets pour les quantités réservées. Cette condition visait à éviter les réservations non honorées, en prévoyant que le prix lié aux quantités réservées devra être acquitté²¹.

Par ailleurs, pour éviter que l'exploitant de l'installation n'augmente ses tarifs pour faire obstacle, dans les faits, à cette obligation de stockage, le prix facturé pour ces déchets a été plafonné « *au prix habituellement facturé pour des déchets de même nature, selon des modalités définies par décret* »²².

Le dernier alinéa de l'article L. 541-30-2 a enfin prévu que la mise en œuvre de cette obligation n'ouvrait droit à aucune indemnisation ni de l'exploitant de l'ISDND ni du producteur ou détenteur de déchets dont le contrat avec l'exploitant n'aurait pu

²⁰ Arrêté ministériel du 29 juin 2021 pris pour l'application de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement relatif aux critères de performances d'une opération de tri des déchets non dangereux non inertes.

²¹ Exposé sommaire de l'amendement n° 2623 déposé par Mme Stéphanie Kerbarh le 18 décembre 2019.

²² Voir en ce sens le rapport n° 2454 (Assemblée nationale – XV^e législature) de Mmes Véronique Riotton et Stéphanie Kerbarh, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 29 novembre 2019.

être exécuté en tout ou partie, du fait de l'occupation des capacités de stockage prévues par les déchets qu'il avait été entre-temps tenu d'accepter, et ce, quelle que soit la date de conclusion du contrat. Initialement prévue à l'égard des seuls exploitants pour éviter qu'ils ne puissent « *se retourner contre l'État qui les oblige à accepter ces déchets* », l'exclusion de toute indemnisation a été étendue aux producteurs ou détenteurs de déchets liés par contrat à l'installation de stockage afin qu'ils ne puissent, de la même manière, « *prétendre à une indemnisation par l'exploitant si tout ou partie de leurs déchets ne peuvent être admis dans l'installation dont la capacité autorisée ne serait pas suffisante pour les admettre après réception des déchets rendus prioritaires par cet article* »²³.

* Plusieurs précisions sur l'application de ces dispositions ont été apportées par le décret du 29 juin 2021²⁴. Ce dernier prévoit notamment que le prix plafonné qui s'impose aux exploitants d'installation est calculé en faisant la moyenne des prix facturés, sur les douze mois précédents, aux producteurs ou détenteurs de déchets de même nature réceptionnés dans l'installation de stockage et dont le prix n'est pas plafonné²⁵.

Par ailleurs, le fait de ne pas satisfaire à l'obligation de stockage prévue par les dispositions renvoyées ou de ne pas respecter la limite tarifaire qu'elles imposent à l'exploitant est puni d'une amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe²⁶.

* Lors de leur examen au Parlement, les dispositions de l'article L. 541-30-2 ont fait l'objet de discussions, certains députés souhaitant leur suppression au motif que l'obligation de stockage de certains déchets issus des filières industrielles de tri et de recyclage aurait nécessairement pour effet d'évincer d'autres déchets, notamment domestiques, faisant pourtant l'objet d'un tri à la source par les ménages, sans qu'aucune solution ne soit apportée pour leur traitement.

Ils soulignaient également que la situation de saturation des installations de stockage et la limitation tarifaire imposée pour le stockage des déchets prioritaires conduiraient à l'augmentation du coût de traitement des autres déchets, quand bien même ces derniers seraient triés à la source. Il aurait pu en résulter, selon eux, pour les collectivités territoriales une obligation d'« *envoyer de plus en plus loin leurs*

²³ Exposé sommaire de l'amendement n° 2490 déposé par Mme Stéphanie Kerbarh le 18 décembre 2019, à l'origine de cette disposition.

²⁴ Décret n° 2021-838 du 29 juin 2021 relatif à la priorité d'accès aux installations de stockage de déchets non dangereux pour les déchets et résidus de tri issus d'installations de valorisation de déchets performantes.

²⁵ Article R. 541-48-2 du code de l'environnement.

²⁶ Article R. 541-78, 21° et 22°, du même code.

déchets pour trouver des installations de traitement disposant de capacités autorisées »²⁷.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par une requête enregistrée le 31 août 2021, la fédération nationale des activités de dépollution (FNADE) avait demandé au Conseil d'État d'annuler le décret précité du 29 juin 2021 et l'arrêté ministériel du même jour pris pour l'application de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement. À l'occasion de ce recours, elle avait formé une QPC portant sur les dispositions de cet article.

Dans sa décision du 26 novembre 2021 précitée, le Conseil d'État l'avait renvoyée au Conseil constitutionnel au motif que « *Le moyen tiré de ce que l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement méconnaît la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre présente un caractère sérieux* ».

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

A. – Les questions préalables

* La FNADE reprochait à l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement d'obliger les exploitants d'ISDND à réceptionner certains déchets à un prix déterminé. Il en résultait selon elle une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre des exploitants.

Elle estimait également qu'en ne précisant pas suffisamment les conditions dans lesquelles les exploitants étaient tenus de réceptionner ces déchets, ni les modalités de détermination du prix de leur traitement, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les exigences constitutionnelles précitées.

La FNADE soutenait, en outre, que, dans un contexte de saturation des capacités de stockage des ISDND existantes, cette obligation de réception mise à la charge des exploitants pouvait les conduire à devoir refuser le traitement des autres déchets considérés comme non prioritaires, en méconnaissance des contrats préalablement conclus avec leurs apporteurs. Elle considérait ainsi que ces dispositions étaient contraires au droit au maintien des conventions légalement conclues.

²⁷ Amendement n° 211 présenté par M. David Lorion et plusieurs de ses collègues, examiné en séance publique le 19 décembre 2019 à l'Assemblée nationale.

Enfin, elle faisait valoir que, en excluant toute possibilité d'indemnisation des préjudices subis par les exploitants et les apporteurs de déchets du fait de l'application de ces dispositions, les dispositions en cause entraînaient une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

B. – La jurisprudence relative au droit au maintien des contrats légalement conclus

Sur le fondement de la liberté contractuelle garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a consacré le droit au maintien des conventions légalement conclues²⁸, dont il contrôle le respect en s'appuyant le plus souvent sur la combinaison de cet article avec l'article 16 de la Déclaration de 1789 relatif à la garantie des droits²⁹.

Selon sa formule de principe, le Conseil constitutionnel considère que « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* »³⁰.

Le Conseil juge ainsi avec constance que le législateur ne peut porter atteinte à ce droit que pour un motif d'intérêt général suffisant. Par ailleurs, l'atteinte ne doit pas être disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Dans sa décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, le Conseil a par exemple jugé conforme à la Constitution l'application, à des contrats d'assurance emprunteur en cours d'exécution, de nouvelles conditions de résiliation favorables aux emprunteurs. Il a considéré, à cet égard, que « *En premier lieu, d'une part, en instituant un droit de résiliation annuel des contrats d'assurance de groupe au bénéfice des emprunteurs, le législateur a entendu renforcer la protection des consommateurs en assurant un meilleur équilibre contractuel entre l'assuré emprunteur et les établissements bancaires et leurs partenaires assureurs. D'autre part, en appliquant ce droit de résiliation aux contrats en cours, le législateur a voulu, compte tenu de la longue durée de ces contrats, que cette réforme puisse profiter au grand nombre des emprunteurs ayant déjà conclu un contrat d'assurance collectif. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général. / En second lieu, les dispositions contestées n'ont pas pour effet d'entraîner directement la résiliation de contrats en cours, mais*

²⁸ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

²⁹ Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4.

³⁰ Voir, par exemple, décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, *Mme Simone P. et autre (Modification des documents d'un lotissement)*, paragr. 5.

seulement d'ouvrir aux emprunteurs une faculté annuelle de résiliation. Par ailleurs, le prêteur ne peut se voir imposer un contrat d'assurance ne présentant pas un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe conclu. Enfin, le législateur a prévu que cette faculté ne s'appliquera aux contrats en cours qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, laissant ainsi un délai entre le vote de la loi et son application pour permettre notamment aux assureurs de prendre en compte les effets de cette modification sur leurs contrats en cours »³¹.

Le Conseil constitutionnel est attentif à ce que la remise en cause des contrats légalement conclus soit bornée à ce qui est nécessaire : il en a jugé ainsi, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, pour les dispositions visant à encadrer les relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les exploitants de commerce de détail affiliés à de tels réseaux, en imposant une échéance commune de la durée des contrats et réputant non écrite toute clause restrictive de concurrence. Après avoir relevé que les dispositions contestées ne s'appliquaient, selon les cas, qu'aux contrats conclus entre des réseaux de distribution et des exploitants de commerces de détail ou aux contrats comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par un exploitant de son activité commerciale et qu'elles ne s'appliquaient pas au contrat de bail commercial, au contrat d'association et au contrat de société civile, commerciale ou coopérative, il a tenu compte du fait « *qu'elles laissent les parties contractantes libres de fixer la durée et l'échéance commune de l'ensemble des contrats qui les lient et de prévoir leur tacite reconduction ; que les dispositions de l'article L. 341-2 ne s'appliquent pas aux clauses dont il est démontré qu'elles remplissent les conditions cumulatives énumérées à cet article ; que les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne sont applicables qu'à l'expiration d'un délai d'un an suivant la promulgation de la loi ; que, dans ces conditions et au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté contractuelle et aux conventions légalement conclues »³².*

Le Conseil constitutionnel est d'autant plus protecteur des conventions en cours lorsqu'elles ont été conclues à l'instigation du législateur.

³¹ Décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, *Fédération bancaire française (Droit de résiliation annuel des contrats assurance-emprunteur)*, paragr. 17 et 18. Voir également les décisions n° 2018-697 QPC du 6 avril 2018, *Époux L. (Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé)*, paragr. 11 à 13 ; n° 2018-728 QPC du 13 juillet 2018, *Association hospitalière Nord Artois clinique (Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire)* paragr. 12 à 14 ; n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, paragr. 50 à 54 ; n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, *Loi de finances pour 2021*, paragr. 40 à 42.

³² Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 25.

Ainsi, dans sa décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, il a censuré pour violation de l'article 4 de la Déclaration de 1789 et du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 des dispositions faisant obstacle à l'application de certaines clauses d'accords sur la réduction du temps de travail conclus en application d'une précédente loi³³. Ces clauses ne pouvaient continuer à s'appliquer que jusqu'à la conclusion d'un accord collectif s'y substituant et, au plus tard, pendant une durée d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi déferée.

Dans le même sens, le Conseil a censuré, par sa décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, des dispositions ayant pour effet de supprimer « *toutes les clauses des conventions [collectives] antérieures relatives aux heures supplémentaires afin que de nouvelles négociations soient engagées au niveau des entreprises ou, à défaut, des branches* » après avoir relevé que « *cette suppression touche plusieurs centaines de conventions ou accords collectifs applicables à plusieurs millions de salariés* » et qu'elle « *modifierait l'équilibre et conférerait à ces accords antérieurs d'autres effets que ceux que leurs signataires ont entendu leur attacher* »³⁴. Dans cette affaire, le Conseil a notamment pris en compte, comme le relevait le commentaire, le fait que « *la loi nouvelle n'introduisait pas des dispositions substantielles d'ordre public susceptibles de devoir s'imposer aux partenaires sociaux. Il était donc paradoxal qu'une réforme ne portant que sur des dispositions de droit procédural applicable aux conventions conduise à supprimer les dispositions matérielles de ces conventions tout en laissant les partenaires sociaux libres, en définitive, de reprendre les stipulations antérieures dans les nouvelles conventions conclues* ».

En revanche, par sa décision n° 2019-816 QPC du 29 novembre 2019, saisi de dispositions qui mettaient fin de plein droit à l'application de la convention collective d'une branche ayant fait l'objet d'une fusion, le Conseil a conditionné sa décision de conformité à une réserve d'interprétation selon laquelle « *ces dispositions ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit au maintien des conventions légalement conclues, mettre fin de plein droit à l'application des stipulations de la convention collective de la branche rattachée qui régissent des situations spécifiques à cette branche* »³⁵.

C. – L'application à l'espèce

³³ Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 37 à 48.

³⁴ Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 18 à 20.

³⁵ Décision n° 2019-816 QPC du 29 novembre 2019, *Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT et autre (Restructuration des branches professionnelles)*, paragr. 30

* Après avoir rappelé sa formulation de principe relative au droit au maintien des conventions légalement conclues (paragr. 6), le Conseil a souligné que les dispositions contestées avaient pour objet d'imposer « *aux exploitants des installations de stockage de déchets non dangereux et non inertes de réceptionner les déchets ultimes produits par les filières industrielles de réemploi, de recyclage et de valorisation des déchets dès lors qu'elles satisfont à certains critères de performance* » (paragr. 7).

Il a ensuite constaté que ces dispositions portaient effectivement atteinte à l'exigence constitutionnelle précitée dès lors qu'« *En obligeant les exploitants à réceptionner, par priorité, certains déchets ultimes, les dispositions contestées sont susceptibles de faire obstacle à l'exécution des contrats qu'ils ont préalablement conclus avec les apporteurs d'autres déchets* » (paragr. 8).

En effet, une telle obligation de traiter prioritairement certains déchets ultimes pouvait conduire les exploitants à refuser, faute de disposer de capacités de stockage suffisantes, d'exécuter des contrats préalablement signés avec les apporteurs de déchets non prioritaires.

* Le Conseil constitutionnel a donc examiné la proportionnalité de l'atteinte résultant des dispositions contestées.

Pour cela, il a commencé par identifier l'objectif poursuivi par le législateur. S'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 10 février 2020 précitée, il a relevé que « *dans un contexte de raréfaction des capacités de stockage, le législateur a entendu garantir un exutoire aux déchets ultimes de certaines installations de valorisation et favoriser ainsi une gestion plus vertueuse des déchets* ». Le Conseil a considéré que, ce faisant, le législateur avait poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (paragr. 9).

Dans le cadre du contrôle restreint qu'il opère en présence d'un tel objectif, le Conseil s'est ensuite intéressé, d'une part, aux conditions de mise en œuvre de l'obligation de réception des déchets prioritaires et, d'autre part, à ses conséquences pour les apporteurs de déchets non prioritaires dont les contrats ne seraient pas exécutés.

Le Conseil a considéré, en premier lieu, que « *les dispositions contestées obligent l'exploitant à réceptionner tous les déchets ultimes qui lui sont apportés par certaines filières industrielles, quand bien même elles ne rencontreraient pas de difficultés pour procéder à leur traitement* » (paragr. 10). Dit autrement, le stockage prioritaire pouvait être imposé sans qu'il soit besoin d'établir une situation locale de

saturation des ISDND.

En deuxième lieu, le Conseil a jugé que, même si les dispositions contestées prévoyaient un « délai de prévenance » imposant aux apporteurs de déchets prioritaires de prévenir l'exploitant au plus tard le 31 décembre de l'année précédant la réception de ces déchets et au moins six mois avant celle-ci, *« ce délai n'est pas de nature à garantir [que l'exploitant] sera en mesure, à la date de réception de ces déchets, d'exécuter les contrats préalablement conclus avec les apporteurs d'autres déchets, dès lors que les dispositions contestées ne prévoient aucune exception à son obligation de réception »* (paragr. 11).

En dernier lieu, le Conseil a relevé que ces dispositions excluaient toute possibilité pour les apporteurs de déchets non prioritaires, qui demeurent tenus de trouver un exutoire à ces déchets, de demander réparation des conséquences de l'inexécution contractuelle, et ce, quelle que soit la date de conclusion de leur contrat (paragr. 12).

De l'ensemble de ces éléments, le Conseil a déduit que *« si pour mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, il est loisible au législateur d'instituer une obligation pour les installations de stockage de réceptionner certains déchets ultimes, les dispositions contestées portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues »* (paragr. 13). Il les a donc déclarées contraires à la Constitution, sans qu'il soit dès lors besoin de se prononcer sur les autres griefs (paragr. 14).

* Pour finir, le Conseil a déterminé les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Ces dispositions étant en vigueur à la date de publication de sa décision, il lui revenait d'abord de se prononcer sur la date de leur abrogation. À cet égard, il a jugé qu'aucun motif ne justifiait en l'espèce de reporter la prise d'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité. L'abrogation des dispositions censurées intervient donc à la date de publication de la décision du 11 février 2022 (paragr. 16).

Toutefois, le Conseil a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité *« ne peut pas être invoquée lorsque le producteur ou le détenteur de déchets a régulièrement informé, avant cette même date, l'exploitant d'une installation de stockage de déchets non dangereux et non inertes de la nature et de la quantité de déchets à réceptionner en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution »* (paragr. 17).