

**N° 447834 Syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets et autres
(SYMEVAD)**

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

**Séance du 29 juin 2022
Lecture du 28 juillet 2022**

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

Il y aurait sans doute à écrire une histoire des concepts juridiques qui semblent surgir d'une actualité récente que le contentieux met en lumière alors qu'ils font partie de l'ordre juridique, au moins en potentialité, depuis longtemps.

La responsabilité élargie du producteur (REP) en matière de déchets, comme d'autres instruments du droit de l'environnement mériterait une place dans une telle histoire, puisque la possibilité de faire obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets de pourvoir ou de contribuer à l'élimination de ces derniers est prévu depuis 47 ans à l'article 6 de la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

Pourtant, même si des filières « pionnières » de REP ont été mises en place depuis les années 1990, c'est notamment sous l'impulsion récente du droit de l'UE et de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et du principe pollueur-payeur que de nouvelles filières se mettent en place, et que l'on assiste concomitamment à la montée en puissance de contentieux, qui ne sont plus des contentieux classiques de police des déchets, mais des contentieux d'une régulation économique de leur élimination.

La présente affaire se situe au niveau le plus général des difficultés de **gouvernance** que cette régulation peut poser. L'article L541-10 pose le principe que les obligations des producteurs concernés sont acquittées dans le cadre collectif d'éco-organismes. Depuis la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, le II de cet article, qui

fixe les modalités d'agrément des éco-organismes, prévoit que le cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement, qui détermine ce qui est exigé des éco-organismes, est pris après avis de la commission inter-filières.

Cette commission inter filière est également consultée pour certains plans dans les collectivités d'outremer concernées, elle peut aussi intervenir pour avis dans la fixation de la modulation des contributions financières versées aux éco-organismes. Son rôle est dans tous les cas consultatifs.

C'est la composition de cette commission interfilière également connu sous l'acronyme CIFREP qui est en litige aujourd'hui. Le décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020 attaqué conduit à fusionner en une seule commission inter-filières la formation transversale et les formations spécifiques qui prévalaient antérieurement dans le cadre de la commission des filières REP. Plus spécifiquement, par rapport à la formation transversale de cette commission dont la composition était fixée à l'annexe de l'article D. 541-6-1 qui comportait 38 membres, la CIFREP telle que résultant du décret du 12 octobre 2020 est composée de 26 membres (5 collèges de 5 membres et le président)

Les différents syndicats intercommunaux de gestion des déchets requérants contestent la réduction de la représentation des collectivités territoriales à 5 membres au sein du collège qui leur est dédié sans que soit par ailleurs prévue une représentation particulière pour les CT compétentes en matière de gestion des déchets ainsi que l'absence de représentation des syndicats mixtes de gestion des déchets ménagers au sein de la nouvelle instance.

1. Il est d'abord soutenu que le décret est intervenu dans une matière qui relevait du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution et de l'article 3 de la Charte de l'environnement, dès lors que, selon les requérants, la CIFREP joue un « rôle déterminant » dans la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou dans la limitation de leurs conséquences.

En règle générale, la jurisprudence du Conseil constitutionnel conduit à estimer que la composition d'une commission consultative ne relève pas du législateur (décision n° 98-183 L du 5 mai 1998 ; décision n° 2003-194 L du 22 mai 2003). A notre connaissance, il n'a jugé l'inverse qu'« en raison de la nature des pouvoirs qui sont conférés » à l'organisme, dans des hypothèses où ce rôle n'est pas purement consultatif et où est en cause un principe fondamental constitutionnellement garanti, comme par exemple s'agissant de la composition des commission régionales d'hospitalisation, qui disposait du pouvoir de confirmer ou d'infirmer les décisions du préfet de suspension de l'activité des établissements médicaux concernés. (décision n° 76-88 L du 3 mars 1976, voir aussi pour une commission devant

rendre un avis conforme sur le taux et l'assiette d'une imposition : décision n° 82-124 L du 23 juin 1982 ; cf encore et a contrario pour la CNDP dont les « travaux ne lient aucune autorité publique », décision n° 99-184 L du 18 mars 1999).

Dans notre cas, si le principe même de la REP, son champ d'application, son organisation ainsi que toutes ses modalités de mise en œuvre, notamment celles susceptibles d'avoir une incidence sur les obligations civiles et commerciales des producteurs et des éco-organismes, sont susceptibles de relever des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement au sens de l'article 34 de la Constitution ou du champ de l'article 3 de la Charte de l'environnement, le champ d'intervention de la CIFREP, dont nous avons rappelé les principales missions, est assez limité et demeure consultatif. Dans ces conditions, alors même qu'elle est présentée comme « l'instance de gouvernance » des filières REP, vous ne retiendrez pas que sa composition aurait dû être déterminée par le législateur.

2. Il est ensuite soutenu que le décret est entaché d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en composant la CIFREP d'un collège de CT constitué de représentants de collectivités territoriales sans lien avec la gestion des déchets. Pour mémoire, les dispositions réglementaires relatives à l'ancienne formation transversale de la commission se bornaient à prévoir 8 représentants des élus locaux, sans préciser davantage une répartition entre catégories de collectivités. Le texte litigieux prévoit un collège des CT de 5 membres, dont 2 désignés par l'association des maires de France (AMF), 1 par l'assemblée des communautés de France, 1 par l'assemblée des départements et un dernier par l'association des régions de France.

Les requérants reconnaissent qu'aucun critère légal n'est posé pour la composition de la CIFREP, de sorte qu'il nous paraît difficile de retenir un contrôle de l'appréciation du pouvoir réglementaire plus poussé que celui de l'erreur manifeste. Quant à l'erreur de droit, faute encore de norme, il nous paraît difficile d'exercer un tel contrôle.

L'argumentation de la requête est de soutenir le pouvoir réglementaire a retenu comme collectivités territoriales représentées au sein du « collège des collectivités territoriales », des collectivités qui, pour l'essentiel d'entre elles, n'exercent aucune compétence en matière de gestion des déchets, et a, en revanche, écarté des collectivités territoriales pourtant très actives dans ce domaine.

Il est certain que la principale collectivité compétente en matière de collecte et de traitement des déchets se situe à l'échelle intercommunale, qui s'est vu transférer cette compétence par plusieurs dispositions du CGCT (art L5214-16 ; L5215-20 et L5216-5 CGCT). Mais cela ne suffit pas à disqualifier la présence de représentants de communes, qui d'une part conservent

un pouvoir de police des déchets que la REP contribue à financer (art L541-10-2) et qui, d'autre part et par définition sont membres d'une intercommunalité. On peut noter à cet égard que l'AMF, chargé de nommer 2 membres a aussi pour mission de représenter les EPCI à fiscalité propre, ceux-là même qui exercent la compétence de collecte et de traitement des déchets.

Nous ne voyons pas davantage d'erreur manifeste dans le choix de confier le soin de désigner des membres à l'association des départements et celle des régions, ses collectivités participant à la politique de gestion des déchets en vertu de l'article L 541-12 du CENV, la région élaborant un plan régional de prévention et de gestion des déchets (L541-14).

Nous ne pensons pas que vous puissiez retenir non plus d'erreur manifeste à n'avoir pas prévu de désignation de représentants des syndicats mixtes de gestion des déchets. Les requérants font valoir notamment dans le cadre de la précédente composition de la commission, l'association AMORCE était représentée. Cette association regroupe de façon non contestée la quasi-totalité des syndicats de gestion des déchets en plus de nombreuses collectivités territoriales actives dans les filières de la REP. Pour autant, le moyen ne vous retiendra pas, les syndicats mixtes n'étant pas à strictement parler des collectivités territoriales mais des EP de coopération locale (articles L. 5711-1 et L. 5721-1) et le choix de ne pas les avoir retenus dans le collège des CT n'est pas entaché d'EMA, au vu des choix retenus par ailleurs.

3. Dans le prolongement du précédent moyen, il est soutenu que le décret méconnaîtrait le principe de représentativité. L'invocabilité d'un tel principe constitue la principale question de portée plus générale que pose cette affaire.

C'est toujours l'absence de représentant des syndicats mixtes désignés par l'AMORCE qui est critiquée, cette fois pour soutenir qu'une telle absence de mention méconnaîtrait le principe de représentativité.

Vous reconnaissez assurément l'existence d'un principe de représentativité comme PDG qui s'applique à l'ensemble des relations collectives de travail (cf. 22 mars 1995, Union des syndicats des cadres de La Poste et de France Télécom, au Rec., 1/6 SSR, 11 octobre 2010 Féd. des syndicats de travailleurs du rail Sud et autres, nos 327660, 328312, au Rec. sur ce point). Mais il s'agit bien là de la consécration d'un PDG de « représentation syndicale » selon la formule des présidents Genevois et Guyomar dans leur fascicule consacré aux PDG au Répertoire Dalloz (répertoire Dalloz de contentieux administratif, Principes généraux du droit : principes de philosophie politique n°668).

Il est vrai que certaines décisions ont considéré le moyen opérant en dehors des questions de relation collectives du travail, notamment dans une décision inédite CE 23 avril 2007, *Féd. Sud santé sociaux*, n° 289832, où était en cause la Conférence nationale de santé, organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la santé, qui a pour objet de permettre la concertation sur les questions de santé, et pour laquelle la loi prévoyait qu'elle comportait des représentants des professionnels de santé. Vous aviez jugé que « si les dispositions (...) du code de la santé publique ont laissé une grande marge d'appréciation au Gouvernement pour fixer la composition de la conférence nationale de santé, elles imposaient à celui-ci, dès lors qu'il avait pris le parti de choisir les représentants des professionnels salariés non médicaux au sein de la fonction publique hospitalière, de retenir les organisations syndicales les plus représentatives des personnels concernés de ce seul secteur ».

Vous avez donc étendu l'exigence de représentativité en dehors des relations collectives du travail, mais c'est nous semble-t-il une extension en trompe l'œil : comme votre motivation l'indique, c'est bien parce que l'administration a fait le choix de retenir un critère fondé sur la représentativité des salariés qu'il ne pouvait pas établir une liste des organisations syndicales habilitées à désigner un représentant en ne tenant pas compte de la représentativité des syndicats. Une affaire plus récente de votre 10^e chambre jugeant seule (19 juin 2020 n° 430053) considère aussi opérant l'invocation du principe de représentativité mais c'est à nouveau pour contrôler que le choix de retenir un critère de désignation par des organisations syndicales ne dénature pas l'exigence de représentativité syndical. Le contrôle retenu dans cette affaire demeure au bout du compte un contrôle d'erreur manifeste.

Au demeurant, une décision aux T. *Union des familles en Europe* du 2 mars 2011, juge à propos de la composition du Haut conseil de la famille de façon circonscrite mais au bénéfice d'un raisonnement qui nous paraît généralisable que « *la circonstance que l'article D. 141-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit la présence au sein du Haut conseil de la famille de « représentants du mouvement familial » n'impliquait pas nécessairement que le Premier ministre désignât les associations les plus représentatives de l'ensemble des familles au sein de cette instance ; qu'en ne nommant pas de représentant de l'union requérante, tout en désignant un représentant des associations familiales protestantes au sein de ce Haut conseil, le Premier ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation* ».

Il nous semble que ce cantonnement de l'exigence de représentativité aux cas où l'administration retient ou applique un critère syndical doit être confirmé, pour juger qu'il est inopérant en dehors de cette hypothèse, comme celle de notre espèce. Reconnaître une telle invocabilité nous paraîtrait difficilement praticable, en dehors de critères de représentativité

aussi solidement établis que ce qui existe dans le domaine syndical, et par suite n'apporterait pas un contrôle plus approfondi que celui d'erreur manifeste qui trouve à s'appliquer.

4. Le dernier moyen est tiré de la méconnaissance du principe d'égalité. Mais lorsque l'administration dispose d'une faculté de choisir les membres d'une commission, on voit mal où viendrait se loger ce principe. le moyen fait plus que frôler l'inopérance il la percute sans ménagement

PCMNC au rejet