N° 456187
Fédération nationale des activités de dépollution

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 1er mars 2024
Décision du 28 mars 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Ce litige soulève une question inédite concernant les conséquences à tirer sur la légalité d'un acte réglementaire, lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré sa base légale inconstitutionnelle tout en préservant une partie des effets de celle-ci.

En vertu du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution, la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par une décision QPC n'a qu'un effet abrogatif, sans disparition rétroactive de la loi censurée. Cependant, le même article prévoit la possibilité pour le Conseil constitutionnel de préciser les conditions de remise en cause des effets passés ; ce fondement permet au Conseil constitutionnel de garantir, sauf exception, « l'effet utile » de la QPC : en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question et, plus largement, la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision[1].

Les conséquences sur le recours en annulation dirigé contre le texte réglementaire d'application de la loi déclarée inconstitutionnelle diffèrent selon la manière dont le Conseil constitutionnel décide ou non de moduler les effets de sa censure.

Lorsque le Conseil constitutionnel a différé dans le temps les effets abrogatifs de sa décision, vous jugez que le texte réglementaire ne peut être regardé comme privé de sa base légale (CE 14 novembre 2012, *Association France Nature Environnement réseau juridique*, n° 340539, aux tables) : alors même que la déclaration d'inconstitutionnalité doit, en principe, bénéficier à l'auteur de la QPC, l'absence, dans la décision du Conseil constitutionnel de prescriptions relatives à la remise en cause des effets produits par la disposition législative avant son abrogation doit être regardée comme indiquant que le Conseil n'a pas entendu remettre en cause les effets que la disposition déclarée contraire à la Constitution avait produits avant la date de son abrogation, y compris à l'égard de l'auteur de la QPC.

[1] Voir pour un panorama d'ensemble : P. Deumier, « *Les effets dans le temps des décisions QPC : un droit des conséquences des décisions constitutionnelles* », Cahiers du Conseil constitutionnel, 2015, n° 47, p. 67 ; S. Mouton et a. *« L'effet utile des décisions QPC du Conseil constitutionnel : un bilan critique* », Titre VII, Hors-série QPC 2020 : les dix ans de la question citoyenne, octobre 2020.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

A l'inverse, lorsque le Conseil constitutionnel a prononcé l'abrogation de la loi à compter de la date de la publication de la décision QPC, vous jugez que le requérant est fondé à obtenir pour ce motif l'annulation du texte attaqué (CE 30 mai 2018, *Mme A…*, n° 400912, au recueil et aux conclusions d'Edouard Crépey).

Cette dernière solution ne s'imposait pas avec une parfaite évidence, compte tenu de la difficulté à concilier le principe de l'effet utile de la QPC à l'égard de son auteur, donc du requérant, et l'effet « erga omnes » propre à une annulation de l'acte. Mais au souci de préserver cet effet utile, votre rapporteur public ajoutait deux arguments : d'une part, l'intérêt qui s'attache à éviter que le requérant ne soit conduit par défaut, pour obtenir la disparition rétroactive de l'acte, à invoquer des moyens de conventionalité matériellement analogues, en contradiction avec le caractère « prioritaire » de la QPC ; d'autre part, la nécessité de donner sa pleine portée à la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel, « *qui justifie que les actes réglementaires pris pour l'application de la disposition ainsi censurée disparaissent entièrement de l'ordre juridique, sauf à ce que le Conseil constitutionnel ait expressément décidé d'en préserver tout ou partie des effets passés voire futurs*. »

La configuration dont vous avez aujourd'hui à connaître relève d'une situation intermédiaire inédite dont la difficulté a justifié l'examen par votre formation de jugement.

La Fédération nationale des activités de dépollution, qui regroupe des entreprises du secteur de la gestion des déchets, vous demande l'annulation du décret du 29 juin 2021 relatif à la priorité d'accès aux installations de stockage de déchets non dangereux ainsi que de l'arrêté du même jour, tous deux pris pour l'application de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement.

A l'appui de son recours, elle a soulevé une QPC dirigée contre les dispositions de cet article issu de l'article 91 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire qui, dans le cadre de l'objectif visant à limiter progressivement les capacités de stockage de ces installations, accorde un droit de priorité aux déchets issus des filières qui assurent le réemploi, le recyclage ou toute autre valorisation des déchets et satisfont certains critères de performance. Ce droit de priorité est conditionné au fait que l'exploitant de l'installation de stockage soit informé 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. Le législateur a exclu toute indemnisation de l'exploitant de l'installation comme des autres producteurs de déchets dont le contrat n'aurait pu être exécuté en raison de l'admission des déchets prioritaires.

Par une décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions contraires à la Constitution en ce qu'elles portaient une atteinte manifestement disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La décision précise, d'une part, qu'aucun motif ne justifie de reporter la prise d'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité, qui intervient donc à compter de la date de publication de sa décision et, d'autre part, 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 de la nature et de la quantité de déchets à réceptionner en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution.

L'absence de différé d'abrogation pourrait, en première analyse, plaider pour une annulation pure et simple du décret d'application, en application de votre jurisprudence *Mme A….*

Cependant, il nous semble que le litige relève du cas de figure particulier, mentionné par Edouard Crépey dans ses conclusions, où le Conseil constitutionnel a expressément décidé de préserver une partie des effets de la disposition législative censurée.

En effet, la décision QPC ne remet pas en cause les effets de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire l'obligation pour l'exploitant de traiter en priorité certains déchets sans possibilité d'indemnisation de l'exploitant ou des tiers, lorsque les informations nécessaires à leur réception ont été transmises avant le 11 février 2022.

A l'égard de ces situations juridiques, la loi reste valide. Par conséquent, les textes réglementaires d'application ne sauraient être regardés, dans la mesure où ils régissent ces situations, comme privés de base légale. Ainsi par exemple, l'article 2 du décret attaqué, qui punit d'une contravention de 4e classe l'exploitant qui refuserait les déchets respectant les critères fixés par la loi, doit permettre de fonder les contraventions prononcées à l'encontre des exploitants qui relèvent des situations réservées par la décision QPC. Une annulation contentieuse « sèche », qui ferait disparaître rétroactivement les textes réglementaires attaqués dans tous leurs effets, méconnaîtrait donc la portée que le Conseil constitutionnel a donnée à sa déclaration d'inconstitutionnalité.

Si vous nous suivez, vous jugerez que le décret et l'arrêté attaqués n'ont été que partiellement privés de leur base légale et il vous appartiendra alors d'examiner encore les autres moyens de la requête.

Aucun d'eux n'est sérieux. D'abord, les modifications apportées au projet de décret par rapport à la version initialement soumise à l'avis de l'Autorité de la concurrence, qui portaient sur des adaptations mineures sans soulever de question nouvelle, n'imposaient pas de réitérer cette consultation à peine d'irrégularité. Ensuite, le moyen tiré de ce que le mécanisme de fixation du prix défini par le décret conduirait à un prix sans rapport avec la réalité des coûts ne saurait être utilement invoqué, dans la mesure où il se borne à traduire les règles de tarification fixées à l'article L. 541-30-2. Enfin, aucune des dispositions du décret ne méconnaît l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

PCMNC :

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- à l'annulation du décret et de l'arrêté attaqués sauf en tant qu'ils s'appliquent aux producteurs ou détenteurs de déchets ayant régulièrement informé, avant le 12 février 2022, l'exploitant d'une installation de la nature et de la quantité de déchets à réceptionner en application des dispositions de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement ;
- au rejet du surplus de la requête ;
- et à ce qu'une somme de 1.500 euros soit mise à la charge de l'Etat à verser à la fédération requérante au titre des frais d'instance.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.