



Commentaire

Décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016

Société Aprochim et autres

(Conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 août 2016, par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 4141 du 10 août 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les sociétés Aprochim, Chimirec et Chimirec Est portant sur l'article L. 541-22 du code de l'environnement.

Dans sa décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution, pour la période courant du 3 mars 2005 au 13 juillet 2010, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 541-22 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et évolution des dispositions contestées

1.– Généralités sur la législation sur les déchets

La législation sur les déchets a vu le jour avec la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. Ses dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 541-1 à L. 541-50 du code de l'environnement, en application de l'ordonnance du 18 septembre 2000 mentionnée ci-dessus. Une partie de cette législation assure la transposition de directives européennes, en particulier aujourd'hui de la directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

La loi du 15 juillet 1975 a soumis à l'obligation d'éliminer les déchets non seulement leur producteur initial, mais aussi toute personne – le détenteur – à qui ils ont été remis en personne. En outre, cette loi « *ne s'est pas bornée à renforcer les sujétions pesant sur les détenteurs, les transporteurs et les éliminateurs de déchets. Elle a donné à l'exécutif le pouvoir d'intervenir en amont, d'imposer aux*

fabricants et aux distributeurs de biens manufacturés de réduire le volume ou la toxicité des résidus engendrés par la consommation de leurs produits et de contribuer au retraitement de ces déchets »¹.

Le déchet était défini jusqu'à 2010 comme « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* »². Il est désormais défini 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* »³.

En application de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la « *gestion* » (terme ayant remplacé celui d' « *élimination* » en 2010⁴) conformément aux dispositions du chapitre I^{er} du livre IV du livre V du même code. Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de leur gestion jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers, selon le principe de « *responsabilité élargie* » du producteur. Il doit s'assurer que la personne à laquelle il les remet est autorisée à les prendre en charge. Les conditions de gestion des déchets sont définies par plusieurs « *plans de prévention et de gestion des déchets* » : des plans nationaux sont prévus aux articles L. 541-11 et suivants du code de l'environnement ; les plans régionaux sont désormais intégrés au sein des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁵.

2.– Les règles spécifiques à certains types de déchets

Certains déchets industriels dont le traitement comporte des sujétions techniques particulières font l'objet de dispositions spécifiques.

¹ Dominique Guihal et Élise Fils, « Environnement. – Déchets », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, fasc. 30, § 2.

² Paragraphe II de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, supprimé 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.

³ Article L. 541-1-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur issue de l'ordonnance du 17 décembre 2010 précitée.

⁴ Ordonnance n° 2010-1579 précitée.

⁵ Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les déchets concernés sont ceux appartenant à des catégories définies par décret⁶, par renvoi désormais à des listes établies au niveau européen⁷. Sont notamment visés les déchets contenant des substances telles que l'amiante, l'arsenic, le cuivre, le plomb ou les polychlorobiphényles. Sont aussi concernés les déchets provenant de certaines activités : les boues de peinture, les déchets provenant du raffinage de pétrole, de la cokéfaction, des industries chimiques et pharmaceutiques, *etc.*

Pour ces déchets, deux séries de règles spécifiques sont prévues par la loi.

– D'une part, les entreprises qui produisent, importent, exportent, éliminent ou qui transportent, se livrent à des opérations de courtage ou de négoce de tels déchets sont tenues à une obligation d'information à destination de l'administration. Il s'agit de permettre à cette dernière de contrôler les conditions dans lesquelles les déchets en question sont susceptibles d'être éliminés sans causer de nuisances.

Dans sa rédaction en vigueur jusqu'en 2010, l'article L. 541-7 disposait que ces entreprises « *sont tenues de fournir à l'administration toutes informations concernant l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elles produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge* ». L'absence de respect de cette obligation d'information est sanctionnée pénalement (3^o du I de l'article L. 541-46).

– D'autre part, des règles spéciales d'élimination peuvent être imposées sur tout ou partie du territoire et seules des installations titulaires d'un agrément de l'administration peuvent procéder à cette élimination.

L'article L. 541-22, contesté par la QPC objet de la décision commentée, dispose ainsi⁸ :

⁶ Décret prévu à l'article L. 541-7 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000. Ces dispositions réglementaires sont codifiées depuis le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et modifiant certaines autres dispositions de ce code.

⁷ Modifié 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, l'article R. 541-7 du code de l'environnement dispose qu' « *il est établi une liste unique des déchets qui figure à l'annexe de la décision 2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux* ».

⁸ Dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000, avant l'ordonnance du 17 décembre 2010.

« Pour certaines des catégories de déchets visées à l'article L. 541-7 et précisées par décret, l'administration fixe, sur tout ou partie du territoire national, les conditions d'exercice de l'activité d'élimination telle qu'elle est définie à l'article L. 541-2⁹.

« 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. Elles cessent de pouvoir être traitées en vue de leur élimination dans les installations existantes pour lesquelles cet agrément n'a pas été accordé à la date d'entrée en vigueur fixée par le décret prévu au précédent alinéa ».

Cet article est issu de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1975, à propos duquel le rapporteur de l'Assemblée nationale expliquait :

« Pour les déchets visés par cet article et qui sont les plus nocifs (mercure, plomb, chrome, cadmium et autres métaux lourds, solvants, hydrocarbures, produits chlorés ou arséniés, etc.) ce sont les modalités mêmes de l'élimination qui peuvent être réglementées et les installations de traitement qui devront recevoir un agrément de l'Administration. / En effet, un des principes même du projet est que l'élimination des déchets est normalement confiée à l'initiative privée. En contrepartie, l'Administration se donne un droit de regard sur les modalités de cette élimination et les installations dans lesquelles elle est effectuée. / Mais, faute de moyens pour appliquer d'emblée ces dispositions à la totalité du territoire national et à tous les déchets pour lesquels une telle réglementation devrait être instituée, le texte du projet, précisé d'ailleurs sur ce point par le Sénat, laisse au Gouvernement le soin d'appliquer progressivement la loi sur certaines parties du territoire national seulement et à certaines catégories de déchets. Le Ministre a, en effet, clairement fait savoir à votre Rapporteur qu'"il ne sera pas possible de créer d'emblée, pour tous les déchets concernés, les capacités de traitement correspondant aux besoins de tout le territoire. L'application [de cet article]

⁹ L'élimination est définie par le second alinéa de l'article L. 541-2, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000, comme regroupant « les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances mentionnées à l'alinéa précédent ». Le premier alinéa dispose quant à lui : « toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ».

permettra de préparer des ordres de priorité grâce aux informations obtenues sur les quantités, les origines et les modes d'élimination des déchets" »¹⁰.

Cet article 9 de la loi de 1975 a ensuite été marginalement modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, puis par l'article 60 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, avant d'être codifié à l'article L. 541-22 du code de l'environnement par l'ordonnance du 18 septembre 2000 précitée. Il a, depuis, été modifié par l'article 17 de l'ordonnance n° 2010-1579 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets du 17 décembre 2010.

Sur le fondement de l'article 9 de la loi de 1975 puis de l'article L. 541-22 du code de l'environnement, le pouvoir réglementaire a édicté des dispositions spécifiques à l'élimination de certains déchets, tels que les huiles usagées, les déchets de pneumatiques ou encore les polychlorobiphényles (PCB).

En cause dans le litige à l'origine de la QPC, plus connus en France sous le nom de « pyralène », les PCB sont des « *déchets dangereux* » au sens du droit de l'Union européenne¹¹ et du droit interne¹². Les conditions spécifiques de leur élimination ont été définies par le décret n° 87-59 du 2 février 1987 relatif à la mise sur le marché, à l'utilisation et à l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles, puis par les articles R. 543-17 à R. 543-38 du code de l'environnement¹³. Ces dispositions réglementaires prévoient notamment que :

– tout détenteur de déchets contenant des PCB est tenu de les faire traiter soit par une entreprise agréée, soit dans une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) autorisée à les traiter, soit dans une installation qui a obtenu une autorisation dans un autre État membre de l'Union européenne ;

¹⁰ Rapport n° 1679 de M. Pierre Weisenhorn, juin 1975.

¹¹ Ces déchets sont visés 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.

¹² Voir notamment les articles L. 541-7-1 et R. 541-8 du code de l'environnement.

¹³ Décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et modifiant certaines autres dispositions de ce code.

– le mélange de déchets contenant des PCB avec d'autres déchets ou toute autre substance, préalablement à la remise à l'entreprise agréée ou à l'installation autorisée est interdit¹⁴.

La méconnaissance des dispositions de l'article L. 541-22 du code de l'environnement expose à des sanctions pénales. L'article L. 541-46 du même code punit d'une amende de 75 000 euros et d'un emprisonnement de deux ans le fait : d'éliminer des déchets ou matériaux sans être titulaire de l'agrément prévu à l'article L. 541-22 (7° du I de l'article L. 541-46) ; d'éliminer ou récupérer des déchets ou matériaux sans satisfaire aux prescriptions concernant les caractéristiques, les quantités, les conditions techniques et financières de prise en charge des déchets ou matériaux et les procédés de traitement mis en œuvre fixées en application des articles L. 541-11, L. 541-22, L. 541-24, L. 541-35 et L. 541-36 (8° du I de l'article L. 541-46). Le juge peut également ordonner certaines mesures, comme la fermeture temporaire ou définitive de l'installation et l'interdiction à son exploitant d'exercer l'activité d'éliminateur ou de récupérateur (III de l'article L. 541-46).

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 18 décembre 2013, les sociétés Aprochim, Chimirec, Chimirec Est et plusieurs de leurs dirigeants et salariés ont été condamnés par le tribunal correctionnel de Paris pour certaines infractions à la législation sur les déchets prévues par le code de l'environnement. Il leur est notamment reproché d'avoir, entre 2000 et 2006, éliminé de façon irrégulière des déchets, en procédant à la dilution d'huiles contenant des PCB.

Parmi les infractions ayant donné lieu à condamnation figure celle prévue au 8° de l'article L. 541-46 du code de l'environnement précité.

Ces sociétés ont fait appel de ce jugement devant la cour d'appel de Paris et, à cette occasion, ont posé une QPC portant sur les articles L. 541-7 et L. 541-22 du code de l'environnement. Selon elles, en renvoyant au pouvoir réglementaire la fixation d'une nomenclature des déchets dangereux (article L. 541-7) ainsi que la définition des conditions d'exercice de l'activité d'élimination de ces déchets (article L. 541-22) sans prévoir une participation du public à l'élaboration de ces décisions, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence et le principe de

¹⁴ Actuel article R. 543-33 du code de l'environnement ; ancien article 10 du décret du 2 février 1987.

participation prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Par un arrêt du 9 juin 2016, la cour d'appel de Paris a transmis cette QPC à la Cour de cassation. Dans son arrêt précité du 10 août 2016, la chambre criminelle de la Cour de cassation a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel l'article L. 541-7 du code de l'environnement, au motif qu' « *il ne fait que tirer les conséquences nécessaires de dispositions claires et précises* » de directives européennes. En revanche, elle a jugé que la QPC « *présente un caractère sérieux en ce qu'elle porte sur l'article L. 541-22 du code de l'environnement qui, d'une manière générale, charge l'administration de fixer, sur tout ou partie du territoire, les conditions d'exercice de l'activité d'élimination de ces mêmes déchets définis à l'article L. 541-2, sans que la disposition contestée ni aucune autre disposition législative n'assure, en l'état du droit applicable aux faits visés à la prévention, la participation du public à la détermination de ces conditions* ».

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

Telle que formulée dans l'arrêt de renvoi, la QPC portait sur l'article L. 541-22 du code de l'environnement « *dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance du 17 décembre 2010* ». Le Conseil constitutionnel était donc saisi de la version initiale de cet article, issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000, ratifiée par l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (paragr. 1). Cette version de l'article L. 541-22 a été en vigueur du 21 septembre 2000 au 19 décembre 2010¹⁵.

Les sociétés requérantes soutenaient qu'en ne prévoyant aucune procédure permettant à toute personne de prendre part à l'élaboration des décisions réglementaires fixant les conditions d'exercice de l'activité d'élimination de certaines catégories de déchets, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence et le principe de participation du public protégé par la Charte de l'environnement (paragr. 2).

Si la totalité de l'article L. 541-22 du code de l'environnement était renvoyée au Conseil constitutionnel, celui-ci a jugé que la QPC ne portait que sur son premier alinéa (paragr. 3).

¹⁵ La version en vigueur, quant à elle, résulte de l'ordonnance du 17 décembre 2010 précitée, non ratifiée à ce jour.

A.– La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l’article 7 de la Charte de l’environnement

Aux termes de l’article 7 de la Charte de l’environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement* ». Cet article consacre ainsi le droit de toute personne d’être informée et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement. Il réserve également au législateur le soin de préciser « *les conditions et les limites* » dans lesquelles doit s’exercer ce droit, tandis que « *ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d’application des conditions et limites fixées par le législateur* »¹⁶.

Dans le cadre de QPC, le Conseil a déjà appliqué cet article à de nombreuses reprises¹⁷.

* Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a, d’une part, jugé que les dispositions de l’article 7 de la Charte de l’environnement figuraient au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu’il incombait au législateur et aux autorités administratives, dans le cadre défini par la loi, de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions. Il a, d’autre part, censuré des dispositions relatives à la publication des projets de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées qui n’assuraient pas la mise en œuvre du principe de participation du public¹⁸.

Sur le fondement de l’article 7 de la Charte, le Conseil constitutionnel a ensuite prononcé sept censures :

– Dans sa décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, il a censuré des dispositions qui prévoyaient que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l’objet d’une

¹⁶ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 49.

¹⁷ Voir Régis Fraisse, « La participation du public en matière de droit de l’environnement », *RJEP*, mai 2013, p. 23.

¹⁸ Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l’environnement)*, cons. 6, 7 et 8.

publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques¹⁹.

– Dans sa décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la délivrance des dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu²⁰. Dans cette décision, il a jugé que le principe de participation du public pouvait s'appliquer non seulement à des décisions réglementaires, mais aussi à des décisions individuelles.

– Dans sa décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil a censuré des dispositions qui permettaient à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions²¹. Il résulte de cette décision que l'article 7 de la Charte s'applique non seulement aux décisions ayant une incidence négative sur l'environnement, mais aussi à celles dont l'incidence est positive.

– Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions fixant à l'article L. 120-1 du code de l'environnement²² des modalités générales de participation du public, en limitant leur application aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que des « *décisions non réglementaires peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* »²³. Le champ d'application de l'article 7 de la Charte ne s'étend ainsi qu'aux décisions ayant une incidence « *directe* » et « *significative* » sur l'environnement²⁴.

¹⁹ Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8.

²⁰ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 5 et 6.

²¹ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 5 et 7.

²² Article créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²³ 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. 14 à 18.

²⁴ Ce qui n'interdit évidemment pas au législateur, à l'image de l'actuel article L. 120-1 du code de l'environnement, de définir une procédure de participation du public à l'élaboration des décisions publiques « *ayant une incidence sur l'environnement* » sans plus de précision.

À la suite de cette décision, la loi n° 2012-460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a réécrit l'article L. 120-1, afin de tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle²⁵.

– Dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil a censuré des dispositions relatives au classement et au déclassement de monuments naturels ou de sites²⁶. Il a jugé que l'article 7 de la Charte de l'environnement était applicable à des dispositions législatives adoptées antérieurement à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 ayant conféré une valeur constitutionnelle à la Charte : « *en s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 [dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000] en vue de prévoir la participation du public et en modifiant l'article L. 341-13 [dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004] sans prévoir cette participation, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ».

Cette solution est différente de celle retenue en matière d'incompétence négative fondée sur l'article 34 de la Constitution, ce grief n'étant pas susceptible d'être invoqué à l'encontre d'une disposition antérieure à 1958, faute de pouvoir reprocher à une loi d'avoir méconnu une règle de compétence qui n'existait pas au moment de son adoption²⁷. Or, contrairement à l'article 34 de la Constitution, « *qui pose essentiellement des règles d'attribution de compétences, l'article 7 [de la Charte] consacre également des droits constitutionnellement garantis* »²⁸. C'est

²⁵ L'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a ensuite étendu les dispositions de l'article L. 120-1 aux décisions réglementaires et d'espèce de l'ensemble des autorités publiques (y compris les collectivités territoriales) et introduit un article L. 120-1-1 prévoyant un dispositif spécifique de participation du public à l'élaboration des décisions individuelles des autorités publiques. À compter du 1^{er} janvier 2017, les dispositions relatives à l'information du public en matière d'environnement seront refondues, en application de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

²⁶ Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 25 à 27.

²⁷ Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 9 : « *Si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958* ».

²⁸ Commentaire de la décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 précitée.

ainsi le caractère mixte de l'article 7 (à la fois règle de compétence et règle de fond) qui explique son invocabilité contre des dispositions antérieures à la Charte²⁹.

– Dans sa décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions relatives aux consultations préalables à l'élaboration des schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie ainsi que des schémas régionaux éoliens annexés à ceux-ci³⁰.

– Dans sa décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, il a censuré des dispositions relatives au classement de cours d'eau afin d'empêcher ou d'encadrer les installations de production hydroélectrique³¹. Le Conseil a jugé que les dispositions contestées, issues de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, étaient contraires à la Constitution jusqu'au 1^{er} janvier 2013, puisque cette contrariété avait cessé à compter de cette date, sans pourtant que les dispositions contestées aient été modifiées : l'« *entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2013, de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de la loi du 27 décembre 2012 susvisée a mis fin à l'inconstitutionnalité constatée ; (...) il n'y a pas lieu, dès lors, de prononcer l'abrogation des dispositions contestées pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2012* ».

* Le Conseil constitutionnel a également confronté à l'article 7, sans les censurer, des dispositions relatives à l'établissement de servitudes d'implantation et d'occupation de propriétés privées traversées par des ouvrages de transport et de distribution d'électricité³² : les modalités de consultation du public retenues (consultation sur le dossier d'utilité publique, présence d'un registre d'observations et synthèse de ces dernières par le maître d'ouvrage) lui sont apparues suffisantes.

* À l'inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement n'étaient pas applicables à des dispositions relatives :

²⁹ C'est ce même caractère mixte qui fait que si sa méconnaissance est invoquée, il n'y a pas lieu pour le juge constitutionnel de chercher si la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence affecte un droit ou une liberté.

³⁰ Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, *Fédération Environnement durable et autres (Schéma régional de l'air, du climat et de l'énergie - Schéma régional éolien)*, cons. 6 à 11.

³¹ Décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, *France Hydro Électricité (Classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques)*.

³² Décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, *Association Avenir Haute Durance et autres (Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité)*, cons. 11 et 12.

– à l’autorisation d’installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité³³. Il a en effet estimé que ces opérations ne présentaient pas d’incidence sur l’environnement ;

– à l’autorisation préalable à l’installation des dispositifs de publicité lumineuse³⁴. Il a considéré que chaque décision d’autorisation d’installation de ces enseignes n’avait pas, en elle-même, une incidence significative sur l’environnement ;

– aux autorisations préalables aux travaux de recherches minières pour le nickel, le chrome et le cobalt en Nouvelle-Calédonie³⁵. Il a précisé que sa décision était prise « *en l’état des techniques mises en œuvre* », ce qui renvoie à certains procédés actuels de forage ou de recherche, et « *compte tenu de la nature des substances minérales recherchées* » ;

– au renvoi à un décret en Conseil d’État pour fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois³⁶ : l’incidence d’une telle norme technique sur l’environnement lui est apparue seulement indirecte.

B. – L’application à l’espèce

1.– L’incidence sur l’environnement des décisions publiques prévues au premier alinéa de l’article L. 541-22 du code de l’environnement

Se prononcer sur la conformité à la Constitution du premier alinéa de l’article L. 541-22 du code de l’environnement supposait d’abord de déterminer si les décisions publiques auxquelles il renvoyait – les décisions réglementaires définissant les conditions d’exercice de l’activité d’élimination de certains déchets – avaient une incidence directe et significative sur l’environnement.

Ce point ne faisait guère de doute. D’une part, les déchets concernés sont ceux définis à l’article L. 541-7³⁷ « *comme pouvant, soit en l’état, soit lors de leur élimination, causer des nuisances* » à l’environnement. D’autre part, l’obligation

³³ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 19 à 21.

³⁴ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 22.

³⁵ Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète » (Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières)*, cons. 11.

³⁶ 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. 7.

³⁷ Dans sa rédaction issue de l’ordonnance du 18 septembre 2000.

d'élimination pèse sur toute personne qui produit ou détient des déchets « *dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement* » (article L. 541-2³⁸).

La région Pays de la Loire, partie en défense, faisait certes valoir que les décisions publiques prévues au premier alinéa de l'article L. 541-22, dès lors qu'elles visent à éviter les nuisances précitées, avaient une vocation protectrice de l'environnement. Toutefois, l'article 7 de la Charte de l'environnement mentionne les « *décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » en général, sans préciser si cette incidence doit être positive ou négative. Comme indiqué précédemment, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que des décisions protectrices de l'environnement devaient respecter le principe de participation du public – ainsi par exemple des décisions délimitant des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion³⁹ ou des décisions classant des cours d'eau afin d'empêcher ou d'encadrer les installations de production hydroélectrique⁴⁰.

Les décisions publiques prévues au premier alinéa de l'article L. 541-22 constituaient donc bien des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement (paragr. 6).

2.– Le respect des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement

Il revenait ensuite au Conseil constitutionnel de vérifier si le législateur avait défini les « *conditions et les limites* » de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques prévues par le premier alinéa de l'article L. 541-22 du code de l'environnement.

Le Conseil a jugé que cette obligation pesait sur le législateur à compter de l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, le 3 mars 2005⁴¹ : « *Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement : "Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration*

³⁸ Dans la même rédaction.

³⁹ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012 précitée.

⁴⁰ Décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014 précitée.

⁴¹ En application de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement". *Ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. Depuis l'entrée en vigueur de cette Charte, il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* » (paragr. 5).

Le Conseil a ainsi précisé la portée de sa jurisprudence selon laquelle l'article 7 est invocable à l'encontre de dispositions antérieures à la Charte de l'environnement. Dans la décision n° 2012-283 QPC précitée, le Conseil avait reconnu ce caractère invocable sans pour autant préciser, en cas de méconnaissance de l'article 7, à partir de quand l'inconstitutionnalité produit ses effets.

Or, il ne saurait être fait grief au législateur d'avoir adopté des dispositions et de les avoir maintenues en vigueur avant l'entrée en vigueur de la Charte. D'ailleurs, si dans sa décision n° 2012-283 QPC, le Conseil constitutionnel a retenu une solution différente de celle habituellement applicable en matière d'incompétence négative (laquelle ne peut être invoquée contre une disposition antérieure à 1958), il n'a pas pour autant rompu avec sa jurisprudence selon laquelle la méconnaissance de l'article 7 de la Charte est un cas particulier d'incompétence négative⁴² – particularité résidant dans le caractère mixte de cet article, à la fois règle de compétence et règle de fond. Dans cette décision de 2012, il a ainsi jugé que c'est « *en s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 [en vigueur depuis 2000] en vue de prévoir la participation du public* » que le législateur avait méconnu les exigences de l'article 7 (cons. 27). C'est donc la carence du législateur qui a été sanctionnée, carence qui ne peut lui être reprochée avant que la Charte ne soit entrée en vigueur.

En conséquence, dans la décision n° 2016-595 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, jugé qu' « *avant l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement le 3 mars 2005, les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun droit ou liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 7).

En deuxième lieu, à compter de l'entrée en vigueur de la Charte, le juge constitutionnel a constaté que, jusqu'à l'intervention de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, « *aucune disposition législative n'assurait la mise en œuvre du principe de participation du*

⁴² Ce qu'a relevé la doctrine : Karine Foucher, « Un an de Charte de l'environnement au Conseil constitutionnel (novembre 2012 à octobre 2013) : les incertitudes d'une jurisprudence en voie de construction », *Constitutions*, 2013, n° 4 ; Thierry S. Renoux, Michel de Villiers et Xavier Magnon (dir.), *Code constitutionnel*, 2^e éd., 2016, p. 59.

public à l'élaboration des décisions publiques prévues au premier alinéa de l'article L. 541-22 du code de l'environnement. Par conséquent, en s'abstenant d'édicter de telles dispositions, le législateur a, pendant cette période, méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement » (paragr. 8).

En effet, avant la loi du 12 juillet 2010, certaines dispositions législatives prévoyaient une information du public « *sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets* », ainsi que « *sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables* »⁴³. Toutefois, ces dispositions ne portaient pas spécifiquement sur la fixation des conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets au sens de l'article L. 541-22. Elles renvoyaient en outre, pour une large part, au pouvoir réglementaire⁴⁴. Elles ne prévoyaient enfin que l'information du public, non sa participation à l'élaboration des décisions publiques relatives aux déchets. Un dispositif de participation du public n'était prévu que pour l'élaboration des plans d'élimination des déchets par les différentes collectivités publiques⁴⁵, non pour la définition des conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets dangereux par les industriels.

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a pris en compte les effets de l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 précitée. Cette loi a inséré dans le code de l'environnement l'article L. 120-1, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Le Conseil a jugé : « *L'entrée en vigueur de ces dispositions, le 14 juillet 2010, a ainsi mis fin à l'inconstitutionnalité constatée au cours de la période précédente. À compter de cette date, les dispositions contestées ne méconnaissent aucun droit ou liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 9).

Le fait que cet article L. 120-1 ait, plus tard, été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-282 QPC était indifférent. Cette censure,

⁴³ 4° du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000.

⁴⁴ En particulier, le III de l'article L. 125-1, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, renvoyait à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités selon lesquelles l'information relative aux déchets devait être portée à la connaissance du public.

⁴⁵ À l'époque : article L. 541-11 pour les plans nationaux d'élimination de certains déchets ; article L. 541-13 pour les plans régionaux ou interrégionaux des déchets industriels spéciaux ; article L. 541-14 pour les plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et d'autres catégories de déchets.

qui a emporté l'abrogation de l'article, était en effet motivée par le fait que cet article ne couvrait pas les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics. Or, les conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets, au sens du premier alinéa de l'article L. 541-22, sont fixées par voie réglementaire. L'article L. 120-1 assurait donc bien la participation du public aux décisions en cause.

Au total, le Conseil constitutionnel a donc été conduit à distinguer trois périodes⁴⁶ – ce dont rendent compte le paragraphe 10 et les articles 1^{er} à 3 de la décision commentée. Ainsi, le premier alinéa de l'article L. 541-22 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000, était :

- conforme à la Constitution avant le 3 mars 2005 ;
- contraire à la Constitution du 3 mars 2005 au 13 juillet 2010 ;
- conforme à la Constitution à compter du 14 juillet 2010.

Il a ensuite été modifié par l'ordonnance du 17 décembre 2010 précitée, dispositions dont le Conseil constitutionnel n'était pas saisi.

3.– Les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité

Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière d'effets dans le temps de ses décisions QPC (paragr. 11), le Conseil constitutionnel a jugé : « *Il n'y a pas lieu, en l'espèce, de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions contestées. Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la présente décision. Elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites et non jugées définitivement à cette date* » (paragr. 12).

C'est la première fois que le Conseil constitutionnel donne un effet utile à une décision de censure pour méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Dans les huit précédentes censures prononcées en QPC, le Conseil a jugé à chaque fois que les décisions prises antérieurement ne pouvaient

⁴⁶ Pour une précédente décision, distinguant deux périodes, voir la décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014 précitée.

être contestées sur le fondement de l'inconstitutionnalité constatée⁴⁷.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel ne disposait pas d'éléments permettant d'étayer les « *conséquences manifestement excessives* » qu'aurait pu entraîner, selon les observations du Premier ministre, une remise en cause des effets produits dans le passé par les dispositions contestées. À l'inverse, dans la décision n° 2014-396 QPC précitée, le Conseil avait pu, pour renoncer à faire produire un effet utile à sa déclaration d'inconstitutionnalité, s'appuyer sur des éléments concrets⁴⁸.

L'inconstitutionnalité du premier alinéa de l'article L. 541-22 du code de l'environnement, constatée du 3 mars 2005 au 13 juillet 2010, peut donc être invoquée dans toutes les instances introduites à la date de publication de la décision n° 2016-595 QPC et non jugées définitivement à cette date.

⁴⁷ Décisions n°s 2011-183/184 QPC, 2012-262 QPC, 2012-269 QPC, 2012-270 QPC, 2012-282 QPC, 2012-283 QPC, 2014-395 QPC et 2014-396 QPC précitées.

⁴⁸ « Au 1^{er} janvier 2013, les listes de cours d'eau avaient été arrêtées en application des dispositions contestées pour les bassins de Loire-Bretagne, de Seine-Normandie, d'Artois-Picardie et de Rhin-Meuse ; que la remise en cause des effets que ces dispositions ont produits avant le 1^{er} janvier 2013 entraînerait des conséquences manifestement excessives ; que les décisions prises avant le 1^{er} janvier 2013 sur le fondement des dispositions qui étaient contraires à la Constitution avant cette date ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité » (cons. 10).