



Commentaire

Décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022

Fédération nationale des collectivités de compostage et autres

(Restrictions apportées au développement des installations de tri mécano-biologiques des déchets)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 février 2022 par le Conseil d'État (décision n°s 456190, 456272 et 456432 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Fédération nationale des collectivités de compostage et deux autres associations¹, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Dans sa décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les deuxième et troisième phrases du seizième alinéa du paragraphe I de cet article, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

Définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement comme un « *levier essentiel de la transition vers une économie circulaire* », la politique nationale de prévention et de gestion des déchets² 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 économiques.

¹ Il s'agissait de l'association pour la méthanisation écologique des déchets et de l'association Amorce.

² 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 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Selon l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, 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 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 [...]* ».

À cette fin, le législateur a érigé en priorité la prévention et la réduction de la production des déchets et établi une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre, le réemploi, le recyclage, puis toute autre valorisation, notamment énergétique³, et enfin l'élimination. Il a également fixé des objectifs visant à accroître les quantités de déchets orientés vers les filières de valorisation, au nombre desquelles figurent les installations de tri mécano-biologiques (TMB) (1.).

Si, dans un premier temps, le recours à cette technologie de valorisation de la fraction fermentescible des ordures ménagères a été encouragé, le législateur a progressivement restreint les conditions d'exploitation des installations de TMB en considération de leur intérêt environnemental limité et du risque de « contre-incitation » au tri à la source des biodéchets qui pouvait en résulter (2.).

1. – Les installations de tri mécano-biologiques

* Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le traitement mécano-biologique (ou bio-mécanique) vise à recycler ou à optimiser le traitement des ordures ménagères résiduelles, c'est-à-dire les déchets des ménages qui restent après la collecte sélective⁴.

Ce mode de traitement des déchets consiste en l'imbrication étroite de plusieurs types d'opérations. Il s'agit de mettre en œuvre :

– d'une part, des opérations mécaniques de dilacération et de tri⁵ des déchets qui permettent d'isoler les matières qui peuvent être recyclées (métaux, plastiques, verre, etc.), les déchets incinérables (déchets à fort pouvoir calorifique) et les déchets fermentescibles ;

– d'autre part, des opérations biologiques à partir de ces déchets, telles que la fabrication de compost ou la méthanisation qui transforment les déchets ainsi isolés en produits valorisables. Il peut s'agir également de stabiliser les déchets qui seront ensuite éliminés dans les centres d'enfouissement⁶.

³ La valorisation 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.

⁴ ADEME, fiche technique « Traitement mécano-biologique », mars 2014, site internet de l'institution.

⁵ Tris granulométriques, magnétiques, densimétriques, aérauliques, optiques, hydrauliques, etc.

⁶ La stabilisation organique des biodéchets permet de limiter l'émission de gaz à effet de serre en cas de stockage dans les installations de stockage des déchets ultimes.

Le TMB poursuit plusieurs objectifs de valorisation des déchets en permettant la production de combustible solide de récupération utilisable pour la production de chaleur ou d'électricité⁷, la production d'énergie grâce au biogaz, la fabrication de compost utilisable en agriculture, la stabilisation des déchets qui seront ensuite stockés et, enfin, le recyclage de certains déchets.

Ce mode de traitement des déchets concourt ainsi à l'objectif de réduction de la masse des déchets, notamment organiques, à éliminer (incinération ou stockage) fixé par la politique nationale de prévention et de gestion des déchets déterminée à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

* Le TMB ne constitue pas pour autant un mode obligatoire de traitement des déchets. Dans le cadre de la compétence qui leur est dévolue en matière de traitement des déchets des ménages par l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont libres d'y recourir ou non sur leur territoire.

La législation n'impose pas non plus d'obligation particulière aux collectivités qui recourent aux installations de TMB pour valoriser leurs déchets ménagers. Ainsi, une installation de TMB peut prendre la forme d'une usine de tri-méthanisation, de tri-compostage, de tri-stabilisation, *etc.*⁸

En revanche, compte tenu de leur impact sur l'environnement, ces installations sont soumises à la réglementation applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)⁹, à l'instar de l'ensemble des installations de traitement

⁷ Selon l'ADEME, les combustibles solides de récupération (ou CSR) se substituent principalement aux combustibles fossiles primaires comme le charbon, le coke de pétrole ou le gaz naturel utilisés par les installations de co-incinération. Les CSR contiennent une part variable de composants biogènes comme le papier, le carton ou le bois selon les déchets d'origine. Cette fraction de déchets est considérée comme neutre en dioxyde de carbone et, donc, constitue une source d'énergie renouvelable.

⁸ En pratique, une décharge est nécessairement installée à proximité d'une usine de TMB afin d'y évacuer les déchets qu'elle ne peut pas traiter ou qu'elle refuse.

⁹ Conformément à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, sont soumis à cette législation « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, [...]* ». L'article L. 512-14 du même code précise que « *Les dispositions prises en application du présent titre doivent, lorsqu'elles intéressent les déchets, prendre en compte les objectifs visés à l'article L. 541-1* ».

des déchets¹⁰. Toute création ou modification substantielle d'une telle installation de traitement des déchets est donc soumise à autorisation environnementale.

* La filière du TMB a connu un essor certain à partir de la fin des années 2000. Alors qu'en 2007, le nombre d'usines en fonctionnement était de cinq, on dénombrait, cinq ans plus tard, soixante unités de traitement mécano-biologique.

Pour autant, assez rapidement, des études ont souligné les limites de cette solution du point de vue environnemental et les risques économiques qui l'accompagnent.

Ainsi, dès 2006, le ministère de l'écologie et du développement durable indiquait que « *les MBT¹¹ ne sont pas une solution ultime pour les déchets, des quantités significatives de résidus devant être stockées. La diminution des quantités de matière organique enfouies n'est que partielle, ce qui limite l'intérêt environnemental* »¹².

En 2012, l'ADEME a publié un avis¹³ dans lequel elle constatait que ce mode de traitement des déchets comportait, en l'état actuel des technologies, un certain nombre d'inconvénients parmi lesquels le coût particulièrement élevé des investissements à engager pour la collectivité locale et les incertitudes sur l'intérêt économique de ces installations qui dépend fortement de la pérennité des débouchés.

L'agence relevait en particulier que, s'il aboutit à la production d'un compost non-conforme, ou en l'absence de débouchés pour les produits destinés au recyclage ou à la valorisation énergétique, le TMB ne peut plus constituer un mode acceptable de traitement des déchets ménagers. Les produits ne pouvant être valorisés doivent en effet alors être stockés en centre d'enfouissement. Le coût du stockage s'ajoute au coût du TMB, sans impact environnemental positif majeur.

Face à ces risques, l'ADEME invitait donc les collectivités « *à une grande prudence lors du choix de cette filière et à n'y recourir qu'après un examen comparatif avec les scénarios alternatifs envisageables* » et, dans un avis ultérieur, indiquait qu'elle ne prévoyait pas d'apporter de subventions aux nouveaux projets de TMB à des fins de valorisation organique par compostage ou méthanisation, « *pour ne pas provoquer un engouement excessif pour cette filière* »¹⁴, suivant en cela une recommandation

¹⁰ Articles L. 541-22 et suivants du code de l'environnement.

¹¹ Pour *mechanical biological treatment*.

¹² Ministère de l'écologie et du développement durable, « Le traitement bio-mécanique des déchets : avantages, inconvénients, coûts et jeux d'acteurs », Synthèse du document de travail n° 06-S01 réalisé par Maud Tauvel, mai 2006.

¹³ ADEME, « Le traitement mécano-biologique des ordures ménagères », 8 mars 2012.

¹⁴ Fiche technique de l'ADEME, « *Traitement mécano-biologique* », mars 2014, précitée.

du comité opérationnel qui avait été chargé de la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'Environnement sur les déchets.

2. – Les restrictions apportées par le législateur au développement du tri mécano-biologique

a. – L'inscription d'un objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets par la loi du 17 août 2015

* La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a énoncé, à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, un objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets.

Corrélativement, elle a précisé, à ce même article, que cet objectif, « *en orientant ces déchets vers des filières de valorisation matière de qualité, rend non pertinente la création de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles n'ayant pas fait l'objet d'un tri à la source des biodéchets, qui doit donc être évitée et ne fait, en conséquence, plus l'objet d'aides des pouvoirs publics* ».

Il ressort des travaux parlementaires que le législateur a remis en cause la pertinence du déploiement de nouvelles installations de TMB car « *cette technologie du tri mécano biologique déresponsabilise les producteurs de déchets et les ménages, puisqu'elle donne l'illusion d'une possibilité de séparation de la matière organique en aval, plutôt que d'axer l'effort sur un tri en amont, qui en effet repose sur lesdits producteurs et ménages. De plus, cette solution industrielle complexe et coûteuse n'est pas une alternative à l'incinération ou à la mise en décharge, l'ensemble des refus de traitement, et parfois même le produit fini lorsque sa qualité est insuffisante, devant trouver un exutoire pour élimination* »¹⁵.

En adoptant ces dispositions, le législateur a également voulu empêcher que de telles installations soient créées par les collectivités afin d'éviter la mise en place du tri à la source.

Lors des débats relatifs à cette disposition, certains parlementaires ont par ailleurs fait le constat que cette filière n'avait pas fait la preuve de son intérêt environnemental, notamment du fait de la mauvaise qualité du compost fabriqué qui, de ce fait, ne pouvait être utilisé pour l'épandage agricole et devait être éliminé.

¹⁵ Rapport n° 2736 (Assemblée nationale – XIV^e législature) fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte par Mmes Ericka Bareigts, Marie-Noëlle Battistel, Sabine Buis, MM. Denis Baupin et Philippe Plisson, déposé le 16 avril 2015, p. 220.

Sans aller jusqu'à interdire la création de nouvelles installations, il s'agissait, ainsi que le résumait Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, « *de faire savoir que cette solution n'est pas la bonne, afin d'éviter de nouvelles installations, tout en faisant en sorte que celles qui existent soient sécurisées, avec un processus de production et de traitement amélioré* »¹⁶, notamment pour rendre utilisable le compost fabriqué.

L'interdiction de financement des « *pouvoirs publics* » concerne aussi bien les collectivités locales que l'ADEME.

* La portée de ces dispositions relatives au TMB a fait débat, certains parlementaires ayant mis en doute leur valeur normative.

Sans prendre explicitement position sur ce point, le Conseil d'État a jugé, en réponse à une décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui avait annulé, sur ce fondement, une décision autorisant la création d'une installation de TMB quelques mois avant l'adoption de la loi précitée du 17 août 2015, qu'« *Il résulte des termes de cet article [L. 541-1 du code de l'environnement], éclairés par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi de transition énergétique, que le législateur n'a entendu viser que la création, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères. Il s'ensuit que les objectifs ainsi fixés par la loi ne sauraient, en tout état de cause, s'appliquer à des installations de tri ayant été autorisées avant le 19 août 2015, date d'entrée en vigueur de la loi du 17 août 2015* »¹⁷.

b. – La création de nouvelles installations de tri mécano-biologique conditionnée à la généralisation du tri à la source par loi du 10 février 2020 (les dispositions objet de la décision commentée)

* L'article 90 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020¹⁸ a modifié l'article L. 541-1 du code de l'environnement pour subordonner la création de nouvelles installations de TMB ou l'extension des capacités d'installations existantes à la généralisation effective du tri à la source des biodéchets.

¹⁶ Séance du 10 juillet 2015, compte rendu intégral des débats au Sénat.

¹⁷ CE, 26 juin 2019, n° 416924.

¹⁸ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Cette modification procède d'un amendement adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale¹⁹ destiné à « clarifier » la portée des dispositions de la loi du 17 août 2015. L'auteur de cet amendement observait en ce sens que l'ambiguïté de la rédaction de ces dispositions avait abouti à des interprétations divergentes par les juridictions. Selon lui, il convenait donc « de renforcer la sécurité juridique de cette interdiction [de création de nouvelles installations de tri mécano-biologique], souhaitable sur le plan environnemental, en l'explicitant ».

Favorable à l'adoption de cet amendement, Mme Barbara Pompili, présidente de la commission, relevait que, dans cette filière, « les avaries techniques sont fréquentes et les substances organiques issues de ces déchets sont de très mauvaise qualité pour l'épandage. En outre, la technique coûte très cher et les installations doivent tourner à pleine capacité pour être rentabilisées. Cela freine donc automatiquement la mise en place de la gestion séparée des déchets organiques, filière pourtant vertueuse qui permet de produire du compost, y compris pour l'agriculture biologique »²⁰.

* Il résulte des termes mêmes du cinquième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de cette loi, que le déploiement des installations de TMB est désormais conditionné à la généralisation du tri à la source. Plus précisément, toute autorisation de création, d'augmentation des capacités d'une installation existante ou de modification notable d'une telle installation est soumise au respect, par les collectivités territoriales et EPCI en charge du traitement des ordures ménagères, de l'objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets.

Pour obtenir la délivrance d'une autorisation de création, d'extension ou de modification d'une installation de TMB, une commune ou un EPCI doit donc établir, outre le respect de la législation en matière d'ICPE, qu'il a mis en œuvre une gestion séparée des biodéchets sur son territoire. En l'absence d'une telle gestion, le déploiement du tri mécano-biologique ne lui est pas ouvert.

Le législateur a par ailleurs réaffirmé, au sein des dispositions précitées, que les installations de TMB ne peuvent pas faire l'objet de subventions publiques²¹.

¹⁹ Amendement n° CD953 de M. Jimmy Pahun présenté en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en première lecture, à l'Assemblée nationale.

²⁰ Compte-rendu des réunions de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, vendredi 29 novembre 2019.

²¹ 4° du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement. L'article 87 de la loi précitée du 10 février 2020 a en outre interdit, à compter du 1^{er} janvier 2027, l'utilisation de « la fraction fermentescible des déchets issus de ces installations dans la fabrication du compost ».

* Depuis lors, l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020²² a déplacé, sans les modifier, les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement au seizième alinéa du même paragraphe.

Par ailleurs, le décret du 30 juin 2021²³, pris pour l'application de l'article 90 de la loi du 10 février 2020, a défini les modalités de justification de la généralisation du tri à la source des biodéchets en vue de l'autorisation de nouvelles installations de TMB, de l'augmentation de capacités d'installations existantes ou de leur modification notable.

Il a introduit au sein du code de l'environnement un nouvel article R. 543-227-2 qui détermine les conditions dans lesquelles le tri à la source est considéré comme généralisé sur le territoire de la collectivité ou de l'établissement compétent en matière de collecte et de traitement des déchets.

B. – Origine de la QPC et question posée

L'association Fédération nationale des collectivités de compostage et plusieurs autres associations avaient déposé devant le Conseil d'État des recours tendant à l'annulation du décret du 30 juin 2021 précité et de l'arrêté du 7 juillet 2021 pris en application de l'article R. 543-227-2 du code de l'environnement. À l'occasion de ces recours, elles avaient soulevé une QPC relative à l'article 90 de la loi du 10 février 2020.

Dans sa décision précitée du 24 février 2022, le Conseil d'État avait joint ces QPC et considéré qu'elles étaient en réalité dirigées contre les dispositions du « *seizième alinéa du I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement dans sa version issue de l'article 90 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire* »²⁴.

Après avoir relevé que ces dispositions ne se bornaient pas, contrairement à ce que soutenait la ministre de la transition écologique, à tirer les conséquences nécessaires

²² Ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

²³ Décret n° 2021-855 du 30 juin 2021 relatif à la justification de la généralisation du tri à la source des biodéchets et aux installations de tri mécano-biologiques. Sa notice précise que ces nouvelles dispositions « *ne concernent que les installations de tri mécano-biologiques effectuant une valorisation (énergétique et/ou organique) de la fraction fermentescible des ordures ménagères, ces dernières pouvant constituer une contre-incitation au tri à la source des biodéchets* ».

²⁴ En effet, l'article 90 de la loi du 10 février 2020 modifie l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Dans une telle configuration, le Conseil constitutionnel procède de la même manière.

de dispositions inconditionnelles et précises du paragraphe 1 de l'article 22 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets²⁵, il avait renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel au motif que « *Le moyen tiré de ce que les dispositions contestées méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution présente un caractère sérieux* ».

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

A. – Les questions préalables

* Dans sa décision de renvoi, le Conseil d'État s'était référé aux dispositions du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement « *dans sa version issue de l'article 90 de la loi du 10 février 2020* » (point 3 de la décision de renvoi).

Toutefois, il résultait des termes mêmes du point 3 de cette décision que la version citée de ces dispositions correspondait en réalité à celle résultant de l'ordonnance du 29 juillet 2020 précitée qui s'est bornée à déplacer au seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement les dispositions renvoyées²⁶ qui, initialement, étaient prévues au cinquième alinéa de ce même paragraphe I.

Faisant application de sa jurisprudence habituelle en matière de détermination de la version des dispositions renvoyées, le Conseil constitutionnel a dès lors jugé, en tenant compte du litige à l'origine de cette QPC, qu'il était bien saisi du seizième alinéa du paragraphe I dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 29 juillet 2020 (paragr. 1).

* Les associations requérantes soutenaient tout d'abord que, en conditionnant désormais le développement des installations de TMB au respect d'une obligation, au demeurant imprécise, de généralisation du tri à la source des biodéchets et en interdisant de subventionner ces installations, ces dispositions étaient de nature à entraver les choix opérés par les collectivités territoriales au titre de la compétence que la loi leur reconnaît en matière de gestion des déchets. Pour ces raisons, elles considéraient que ces dispositions méconnaissaient le principe de libre

²⁵ Aux termes desquelles « *Les États-membres veillent à ce qu'au plus tard le 31 décembre 2023 et sous réserve de l'article 10, paragraphes 2 et 3, les bio-déchets soient soit triés et recyclés à la source, soit collectés séparément et non mélangés avec d'autres types de déchets* ».

²⁶ Il convient de préciser que cette ordonnance n'a pas encore été ratifiée (un projet de loi a été déposé à cet effet au Sénat le 14 octobre 2020), toutefois la modification de pure légistique qu'elle opère étant intervenue à droit constant, elle est sans effet sur la valeur législative des dispositions renvoyées.

administration des collectivités territoriales.

Pour les mêmes motifs, les requérantes reprochaient à ces dispositions de méconnaître également le droit de propriété des collectivités territoriales ainsi que le principe de sécurité juridique. Selon elles, ces dispositions étaient en outre entachées d'inintelligibilité et d'incompétence négative.

Elles reprochaient par ailleurs à ces dispositions d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les collectivités qui ont mis en place une installation de TMB et celles qui n'ont pas fait un tel choix, seules les premières étant selon elles tenues de généraliser le tri à la source des biodéchets.

Enfin, les associations requérantes soutenaient que, en faisant obstacle au développement de la filière de TMB, alors que celle-ci contribuerait à la valorisation des déchets ménagers, ces dispositions étaient contraires aux exigences découlant de l'article 2 de la Charte de l'environnement.

Au regard de l'ensemble de ces griefs, le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC portait uniquement sur les deuxième et troisième phrases du seizième alinéa du paragraphe I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, aux termes desquelles : « *L'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologiques, de l'augmentation de capacités d'installations existantes ou de leur modification notable est conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, de la généralisation du tri à la source des biodéchets. Ces installations ne font pas l'objet d'aides de personnes publiques* » (parag. 7).

B. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de libre administration des collectivités territoriales

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979²⁷.

Il découle de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », ainsi que de l'inscription, renforcée depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, de ce principe au troisième alinéa de

²⁷ Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.*

l'article 72 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Ce principe figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être invoquée dans le cadre de la procédure de la QPC²⁸.

* Lorsqu'il est saisi d'un grief tiré de la méconnaissance de ce principe, le Conseil constitutionnel s'assure d'abord du caractère opérant de ce grief en s'attachant à la portée exacte des dispositions législatives contestées sur les collectivités et leurs compétences. La question est alors de savoir si ces dispositions affectent la libre administration de ces collectivités.

Ainsi, dans sa décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, le Conseil était saisi de l'article L. 562-2 du code de l'environnement autorisant le préfet à rendre immédiatement opposables à toute personne publique certaines dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles. Selon la commune requérante, cette opposabilité immédiate risquait de priver les communes de la possibilité d'exercer pleinement leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Le Conseil a toutefois relevé « *qu'en vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'élaboration du plan de prévention des risques naturels prévisibles relève de la compétence de l'État ; qu'ainsi, la décision du préfet de rendre opposables par anticipation certaines dispositions de ce projet de plan ne prive pas les communes des compétences qui leur sont dévolues par la loi ; que les communes ne sont pas davantage dessaisies de leurs compétences en matière d'urbanisme, celles-ci étant seulement soumises à l'obligation de respecter les dispositions rendues opposables par anticipation du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles ; que, par suite, les dispositions contestées ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales* »²⁹.

* De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que « *si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général* ». Le Conseil exige également que ces obligations ou charges « *ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités*

²⁸ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 6, 7 et 8.

²⁹ Décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, *Commune de Tarascon (Application immédiate de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles)*, paragr. 10.

concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée »³⁰.

Le juge constitutionnel opère cependant un contrôle restreint et ne censure que les atteintes disproportionnées ou les restrictions excessives de la marge d'appréciation des collectivités territoriales.

Par exemple, dans sa décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, le Conseil était saisi de dispositions qui interdisaient aux départements de moduler les aides publiques aux collectivités compétentes en matière de gestion d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion de ce service public. Il a jugé que *« cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution »³¹.*

À l'inverse, dans sa décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant de dispositions renforçant les obligations pesant sur les communes en matière de construction de logements sociaux, à la fois par le renforcement des objectifs triennaux et par l'augmentation de la majoration maximale du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, que *« les dispositions contestées qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux répondent ainsi à une fin d'intérêt général ; qu'elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi ; que le législateur, en imposant de nouvelles contraintes aux communes dans le domaine de la construction de logements sociaux et en alourdissant les prélèvements sur les ressources de celles qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par la loi, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution »³².*

Dans sa décision n° 2013-687 du 23 janvier 2014, le Conseil était saisi de dispositions imposant à la commune de Paris et à l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne d'être regroupées dans le nouvel EPCI dénommé métropole du Grand Paris. Il a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution en jugeant que : *« il ressort des travaux*

³⁰ Décisions n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12 et s., n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 29 et s.

³¹ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*, cons. 4 et 5.

³² Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, cons. 33.

parlementaires qu'en imposant à ces communes de faire partie de la métropole du Grand Paris, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué "en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines" ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; qu'il pouvait, dans ce but, apporter ces limitations à la libre administration des communes »³³.

* Il résulte des articles 34 et 72 de la Constitution que le législateur doit exercer pleinement la compétence qui lui revient pour la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que pour la détermination des conditions dans lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement.

Dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions relatives au principe de parité des rémunérations entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État qui interdit aux collectivités de prévoir un régime indemnitaire plus favorable que celui prévu pour les agents de l'État exerçant des fonctions équivalentes, mis à jour à la suite de la réforme du régime indemnitaire des fonctionnaires.

S'inscrivant dans la lignée de sa jurisprudence antérieure, le Conseil a examiné si l'obligation de parité pesant sur les collectivités territoriales était bien justifiée par un but d'intérêt général et si la contrainte imposée aux collectivités n'était pas disproportionnée. Il s'est également assuré, au passage, que le législateur avait bien épuisé l'étendue de sa compétence : *« En premier lieu, les dispositions contestées visent à garantir une certaine parité entre le régime indemnitaire applicable aux agents de l'État et celui applicable aux agents des collectivités territoriales. En les adoptant, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des fonctions publiques étatique et territoriale et faciliter les mobilités en leur sein ou entre elles deux. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général. / En second lieu, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune*

³³ Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 25. Voir également la décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, cons. 36 à 39 déclarant conforme à la Constitution une modification des dispositions de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation pour renforcer l'obligation imposée à certaines communes de disposer d'une part minimale de logements locatifs sociaux et réduire les exemptions dont pouvaient bénéficier les communes en situation de décroissance démographique.

de ces parts. / Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales »³⁴.

De même, dans sa décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, le Conseil était saisi d'un grief tiré d'une incompétence négative du législateur affectant la libre administration des collectivités locales dirigé contre des dispositions qui, relatives aux projets d'intérêt général, permettaient de faire prévaloir certaines grandes opérations d'urbanisme sur les règles locales tout en renvoyant la détermination de ces projets au pouvoir réglementaire. Le Conseil a jugé que l'article contesté « *se borne à renvoyer à des décrets en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions d'application du chapitre [...] du code de l'urbanisme, relatif aux dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales ; qu'il ne met pas en cause les principes fondamentaux susmentionnés ; que la définition de la nature des projets d'intérêt général ne met pas davantage en cause ces principes ; qu'il s'ensuit qu'en tout état de cause, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur doit être écarté »³⁵.*

C. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le contrôle du Conseil constitutionnel s'est principalement concentré sur l'examen de la conformité des dispositions contestées au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Comme l'avait relevé le Conseil d'État dans sa décision de renvoi, il ne faisait aucun doute que ce grief était bien opérant dès lors que ces dispositions conditionnent l'autorisation d'une exploitation de TMB à une obligation de généralisation du tri à la source par la collectivité responsable et qu'elles interdisent les subventions publiques en faveur de ces installations.

Après avoir rappelé les fondements du principe de libre administration des collectivités territoriales (paragr. 8), le Conseil constitutionnel a énoncé que « *si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne*

³⁴ Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, *Commune de Ploudiry (Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale)*, paragr. 7 à 9.

³⁵ Décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre (Projet d'intérêt général)*, cons. 5.

méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée » (paragr. 9).

Le Conseil a ensuite rappelé le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les dispositions contestées et exposé leur objet (paragr. 10 et 11).

Puis, s'attachant à identifier en premier lieu l'objectif poursuivi par le législateur à travers les obligations et interdictions édictées à l'égard des collectivités recourant à des installations de traitement mécano-biologique, il a relevé qu'« *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, pour mettre en œuvre les objectifs de réduction et de valorisation des déchets ménagers, privilégier le tri à la source des biodéchets plutôt que leur prise en charge par des installations de traitement mécano-biologique dont il a estimé que les performances en termes de valorisation étaient insuffisantes* » (paragr. 12). Le Conseil a estimé que, ce faisant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement³⁶.

En réponse à l'argumentation des associations requérantes, qui mettaient en cause la rationalité du choix du législateur et défendaient la nécessaire complémentarité du tri à la source et du tri mécano-biologique, le Conseil a rappelé qu'il ne lui appartient pas « *de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* » (même paragr.).

En second lieu, le Conseil constitutionnel s'est assuré que les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte excessive au principe de libre administration et que les obligations ou interdictions qu'elles édictent étaient précisément définies.

D'une part, le Conseil a constaté que les dispositions contestées « *se bornent à soumettre la création d'installations de tri mécano-biologique ou l'extension des capacités d'installations existantes au respect de la condition [...] de généralisation du tri à la source des déchets* ». De plus, il a constaté que ces dispositions « *n'interdisent pas aux collectivités territoriales de recourir à de telles installations et ne font pas davantage obstacle à la poursuite de l'exploitation des installations existantes* » (paragr. 13). Ainsi, la contrainte pesant sur les collectivités dans

³⁶ Récemment, la poursuite de cet objectif avait également été soulignée, à propos d'une autre disposition intéressant le traitement des déchets ménagers, dans la 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)*, paragr. 9.

l'exercice de leur compétence en matière de collecte des déchets ménagers, qui leur est reconnue par la loi, est limitée.

Le Conseil a souligné, au passage, que cette obligation de généralisation du tri à la source des biodéchets n'était pas imprécise, contrairement à ce qui était soutenu par les associations requérantes (même paragr.).

D'autre part, s'agissant de l'interdiction des aides publiques, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées « *visent uniquement à empêcher les personnes publiques de contribuer au développement des capacités de tri mécano-biologique par la création de nouvelles installations ou l'accroissement des capacités des installations existantes* » (paragr. 14).

Au regard de l'objectif qu'elles poursuivent et de leur portée limitée, le Conseil a conclu que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas le principe de libre administration des collectivités territoriales (paragr. 15).

* Par ailleurs, après avoir relevé que « *ces dispositions n'instituent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les collectivités territoriales* », le Conseil a également écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (paragr. 16).

Les dispositions contestées n'étant pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissant ni les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ni le droit de propriété, ni l'article 2 de la Charte de l'environnement, non plus qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a donc déclarées conformes à la Constitution.