

Le : 19/06/2013

Conseil d'État

N° 360648

ECLI:FR:CESSR:2013:360648.20130612

Inédit au recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Jean-Baptiste de Froment, rapporteur

Mme Suzanne von Coester, rapporteur public

SCP BARADUC, DUHAMEL, avocat(s)

lecture du mercredi 12 juin 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 2 juillet 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la Fédération des entreprises du recyclage, dont le siège est 101, rue de Prony à Paris (75017), représentée par son président ; la Fédération des entreprises du recyclage demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2012-617 du 2 mai 2012 relatif à la gestion des déchets de piles et accumulateurs et d'équipements électriques et électroniques ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la directive n° 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 ;

Vu le code de l'environnement, modifié notamment par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le décret du 22 février 2012 relatif à la composition du Gouvernement ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste de Froment, Maître des Requêtes,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Baraduc, Duhamel, avocat de la société Eco-Systèmes ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement : " II.-En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent. / Les producteurs, importateurs et distributeurs, auxquels l'obligation susvisée est imposée par les dispositions de la présente section et sous réserve desdites dispositions, s'acquittent de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou en mettant en place collectivement des éco-organismes, organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance. Un producteur, un importateur ou un distributeur qui a mis en place un système individuel de collecte et de traitement des déchets approuvé ou un éco-organisme agréé, lorsqu'il pourvoit à la gestion des déchets en application du II du présent article, est détenteur de ces déchets au sens du présent chapitre. " ; qu'aux termes de l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement : " A compter du 1er janvier 2006, toute personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national à titre professionnel des équipements électriques et

électroniques ménagers relevant des catégories mentionnées à l'annexe I A et à l'annexe I B de la directive 2002/96/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 2003, relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques est tenue de pourvoir ou contribuer à la collecte, à l'enlèvement et au traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers indépendamment de leur date de mise sur le marché. / (...) / Le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers issus des collectes sélectives et de la reprise gratuite par les distributeurs, lors de la vente d'un équipement électrique et électronique ménager, des équipements électriques et électroniques usagés que lui cède le consommateur, dans la limite de la quantité et du type d'équipement vendu, est accomplie par des systèmes auxquels ces personnes contribuent financièrement de manière proportionnée et qui sont agréés ou approuvés par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'économie, de l'industrie, de l'écologie et des collectivités territoriales. Un décret en Conseil d'Etat détermine la sanction applicable en cas d'infraction aux dispositions du présent article. “ ; qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé leur adoption, que leur objet est de placer le traitement des déchets électriques et électroniques (DEEE) ménagers sous la responsabilité exclusive des producteurs, importateurs ou distributeurs des équipements en cause, dans le cadre d'une filière agréée ; que ces producteurs, importateurs ou distributeurs peuvent s'acquitter de leurs obligations soit en mettant en place un système individuel de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits, approuvé par arrêté interministériel, soit en mettant en place collectivement des éco-organismes, auxquels ils versent une contribution financière et auxquels ils confient le soin d'assurer le traitement des déchets dont ils ont la responsabilité ; que les dispositions citées ci-dessus ont par conséquent pour effet d'interdire tout traitement de DEEE ménagers qui serait effectué par un opérateur en dehors de la filière agréée qu'elles définissent ;

2. Considérant que l'article 7 du décret du 2 mai 2012 relatif à la gestion des déchets de piles et d'accumulateurs et d'équipements électriques et électroniques, pris sur le fondement des dispositions citées au point 1, ajoute au code de l'environnement un article R. 543-194-1, qui prévoit notamment que “ Les opérateurs de traitement de déchets ne peuvent traiter des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers collectés séparément ou repris gratuitement par les distributeurs conformément à l'article R. 543-180 que s'ils disposent de contrats passés en vue du traitement de ces déchets avec les éco-organismes agréés dans les conditions définies aux articles R. 543-189 et R. 543-190 ou avec les producteurs ayant mis en place des systèmes individuels approuvés dans les conditions définies aux articles R. 543-191 et R. 543-192 “ ; que la fédération requérante demande l'annulation de ces dispositions du décret du 2 mai 2012 en tant qu'elles imposent aux opérateurs de traitement des déchets électriques et électroniques (DEEE) ménagers de réaliser le traitement de ces déchets dans le cadre de contrats passés avec les éco-organismes agréés ou avec les systèmes individuels approuvés de la filière des déchets électriques et électroniques ménagers ;

Sur l'intervention de la société Eco-Systèmes :

3. Considérant que la société Eco-Systèmes a intérêt au maintien du décret attaqué ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

4. Considérant qu'en vertu de l'article L. 462-2 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence " est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : / 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; / 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; / 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente" ; que le décret attaqué, en ce qu'il impose aux opérateurs de traitement des DEEE ménagers de réaliser le traitement de ces déchets dans le cadre de contrats passés avec les éco-organismes agréés ou avec les systèmes individuels approuvés de la filière des DEEE ménagers, se borne à préciser les conditions d'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement analysées au point 1 ; qu'elles ne peuvent, par suite, être regardées comme instituant un régime nouveau au sens des dispositions de l'article L. 462-2 du code de commerce ; qu'au demeurant, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de placer les opérateurs de traitement des déchets dans l'une des trois situations énumérées par cet article ; que le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière du fait de l'absence de consultation de l'Autorité de la concurrence ne peut donc qu'être écarté ;

5. Considérant, en second lieu, que, contrairement à ce que soutient la fédération requérante, le décret attaqué a été signé par le Premier ministre, qui exerçait alors, en vertu du décret du 22 février 2012 relatif à la composition du Gouvernement, les fonctions de ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et qui a contresigné le décret en cette qualité ; que, par suite, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que le contresign du ministre chargé de l'écologie aurait été omis ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

6. Considérant, en premier lieu, que, en imposant aux opérateurs de traitement de déchets électriques et électroniques ménagers de passer des contrats, notamment, avec les éco-organismes agréés, le décret attaqué se borne, ainsi qu'il a été dit, à tirer les conséquences des dispositions de l'article L. 541-10-2, dont la portée a été précisée au point 1 ; qu'ainsi la fédération requérante ne saurait soutenir qu'il porte, par lui-même, atteinte à la liberté contractuelle ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions du décret attaqué n'ont par elles-mêmes ni pour objet ni pour effet de limiter l'accès des opérateurs de traitement aux déchets des équipements électriques et électroniques ou d'imposer des prix de reprise déterminés pour cette catégorie de déchets ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué porterait par lui-même atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ne peut qu'être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, que le décret attaqué ne saurait être regardé comme ayant pour effet de placer les éco-organismes, qui ne poursuivent d'ailleurs, en vertu de l'article L. 510-1 du code de l'environnement, aucun but lucratif et qui sont tenus, dans l'exercice de leurs missions, d'observer une stricte égalité entre tous les opérateurs, en situation d'abuser automatiquement d'une position dominante ; que, par ailleurs, contrairement à ce que soutient la FEDEREC, le décret attaqué n'a ni pour objet ni pour effet d'instaurer un organisme coordinateur regroupant les éco-organismes agréés en matière de traitement des DEEE ménagers ni de contribuer, en violation de l'article L. 420-1 du code de commerce, à la mise en place d'une entente anticoncurrentielle ; qu'ainsi les moyens tirés de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le droit de la concurrence doivent être écartés ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que le moyen tiré de ce que les dispositions du décret attaqué porteraient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté, dès lors que ces dispositions n'imposent par elles-mêmes aucune obligation aux collectivités territoriales, qui n'interviennent d'ailleurs qu'au stade de la collecte, et non du traitement des DEEE ménagers ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 1er de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques : " La présente directive a pour objectif prioritaire la prévention en ce qui concerne les déchets électriques et électroniques et, en outre, leur réutilisation, leur recyclage et les autres formes de valorisation de ces déchets, de manière à réduire la quantité de déchets à éliminer. Elle vise aussi à améliorer les performances environnementales de tous les opérateurs concernés au cours du cycle de vie des équipements électriques et électroniques, tels que les producteurs, les distributeurs et les consommateurs, et en particulier les opérateurs qui sont directement concernés par le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques " ; qu'aux termes de son article 6 : " Les États membres veillent à ce que tout établissement ou entreprise procédant à des opérations de traitement obtienne une autorisation des autorités compétentes, conformément aux articles 9 et 10 de la directive 75/442/CEE " ; que, d'une part, le décret attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre l'activité de traitement des DEEE ménagers que la directive entend encourager, mais d'en organiser les modalités pratiques ; que, d'autre part, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions précitées de la directive n'ont nullement pour objet ou pour effet de prévoir, pour les États membres, une obligation, que le décret attaqué méconnaîtrait, d'autoriser toutes les opérations de traitement des DEEE ménagers ;

11. Considérant, en sixième lieu, que la fédération requérante soutient qu'une erreur dans la notice explicative accompagnant la publication du décret attaqué serait de nature à entraîner une confusion dans son interprétation et porterait dans cette mesure atteinte au principe de sécurité juridique ; que la notice explicative, dont la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit prévoit qu'elle accompagne la publication des décrets réglementaires et qu'elle se substitue au rapport de présentation, hors les cas où celui-ci est prévu par les textes, a pour objet de faciliter la compréhension du texte à l'occasion de sa publication au Journal officiel ; qu'il en résulte qu'un moyen tiré de ce que la notice explicative publiée avec un décret serait entachée d'une inexactitude ne peut, en tout état de cause, être utilement invoqué à l'appui d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir de ce décret ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FEDEREC n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret attaqué ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de la société Eco-Systèmes est admise.

Article 2 : La requête de la Fédération des entreprises du recyclage est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Fédération des entreprises du recyclage, au Premier ministre et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.