

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° - 008409-01

Octobre 2012

Responsabilité élargie des producteurs et amende administrative

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008409-01

Responsabilité élargie des producteurs
et amende administrative

établi par

François DURAND

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire (coordonnateur)

Rémi GUILLET

Ingénieur général des mines

Octobre 2012

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008409-01

Date du rapport : Octobre 2012

Titre : Responsabilité élargie des producteurs et amende administrative

Commanditaire : Direction Générale de la Prévention des Risques

Date de la commande : 15 mai 2012

Auteurs du rapport (CGEDD) : François DURAND, Rémi GUILLET

Coordonnateur : François DURAND

Superviseur : Alain FÉMÉNIAS

Relecteur : Dominique DAVID

Nombre de pages du rapport : 80

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

Sommaire

Résumé	3
Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport).....	5
Introduction	7
1. GÉNÉRALITÉS SUR LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS DANS LA GESTION DES DÉCHETS.....	9
1.1. La mise en place législative de la responsabilité élargie des producteurs.....	9
1.2. Le principe de la REP.....	10
2. LA PROCÉDURE DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE PRÉVUE AU III DE L'ARTICLE L.541-10.....	13
2.1 L'amende administrative, en remplacement de la sanction pénale.....	13
2.2 Caractéristiques juridiques de l'instrument "amende administrative".....	14
2.2.1. <i>L'amende administrative, type de sanction administrative.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Conditions juridiques de l'amende administrative.....</i>	<i>15</i>
2.3. Bases de la construction du système de l'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10.....	17
2.3.1. <i>Les bases législative et jurisprudentielles.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Les acteurs.....</i>	<i>18</i>
2.3.3. <i>Les étapes du processus de l'amende administrative.....</i>	<i>20</i>
2.4. Propositions pour un système opérationnel de l'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10.....	22
2.4.1. <i>Le rôle des éco-organismes.....</i>	<i>22</i>
2.4.2. <i>Le rôle du ministère chargé de l'environnement.....</i>	<i>25</i>
2.4.2.1. <i>Propositions relatives aux étapes de la procédure.....</i>	<i>25</i>
2.4.2.2. <i>Autres aspects du processus.....</i>	<i>28</i>
3. LE RECOUVREMENT DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE.....	34
3.1. Règles générales.....	34
<i>L'autorité administrative chargée de la prise en charge de la créance est le comptable principal du domicile ou de la résidence du débiteur. Il tente, préalablement à l'emploi des voies d'exécution, d'obtenir le paiement à l'amiable de la part du débiteur.....</i>	<i>35</i>
3.2. Conséquences de l'application de la technique du titre exécutoire pour la procédure prévue au III de l'article L.541-10.....	37
4. LA FIXATION DU MONTANT DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE	41
4.1. Principes généraux.....	41

4.2. Fixation du montant de l'amende à partir de quantités estimées de produits et de déchets.....	42
4.2.1. Choix de l'unité à utiliser pour la détermination de l'amende administrative.....	42
4.2.2. Détermination du paramètre de taux unitaire pour la fixation de l'amende.....	43
4.2.3. Principes proposés pour la fixation du montant de l'amende.....	45
4.2.4. Propositions de montants pour la base de fixation de l'amende.....	46
4.3. Problèmes posés par les pratiques différentes des éco-organismes	49
4.3.1. Fixation du montant de l'amende dans le cas des petits contributeurs.....	49
4.3.2. Politique des éco-organismes en matière de rétroactivité et de régularisation des années dues.....	50
4.3.3. Fixation de l'amende pour un non-contributeur relevant de plusieurs filères.....	51
CONCLUSION.....	53
Annexes.....	57
Annexe 1. Lettre de mission	59
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....	61
Annexe 3. Comparaison entre différents systèmes d'amendes administratives.....	65
Annexe 4 Glossaire des sigles et acronymes.....	71

Résumé

La politique de gestion des déchets ménagers met en oeuvre le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP). Ce principe, qui est une déclinaison du principe pollueur-payeur, oblige les metteurs sur le marché à pourvoir ou à contribuer à la gestion des déchets issus des produits qu'ils commercialisent. Ces obligations sont énoncées par les articles L.541-10 et suivants du code de l'environnement. Elles intéressent actuellement plus d'une dizaine de filières et mobilisent des éco-organismes agréés par l'État qui identifient les redevables, collectent les éco-contributions et en reversent le produit aux collectivités locales et à certains opérateurs.

Il existe des metteurs sur le marché qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de REP. De tels comportements, générateurs de distorsions de concurrence au sein d'une filière, affaiblissent le système de la REP. Afin de les réprimer et de les prévenir, les pouvoirs publics disposent depuis 2010 d'une sanction, l'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10 précité. Et c'est afin de mettre en place le système de l'amende administrative et d'en assurer l'opérationnalité que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a demandé au CGEDD la présente mission d'étude.

Les propositions du présent rapport intéressent donc un système de sanction qui n'a pas encore été mis en oeuvre.

En désignant le ministre chargé de l'environnement comme autorité administrative compétente pour le prononcé de l'amende administrative, la loi crée une police administrative en matière de REP. Cette police a pour mission le contrôle administratif de l'obligation de contribution à la REP pour les metteurs sur le marché. Elle sera assurée par des agents de la DGPR habilités à cet effet par arrêté ministériel. Dans un premier temps, c'est l'éco-organisme qui identifiera les metteurs sur le marché redevables et parmi eux les non-contributeurs. C'est lui qui transmettra ensuite le dossier des non-contributeurs à la DGPR. Il conviendra que le rôle des éco-organismes en matière d'identification des metteurs sur le marché et des non-contributeurs soit fixé avec précision par leur cahier des charges.

La DGPR assurera le contrôle administratif des non-contributeurs sur la base des éléments transmis par l'éco-organisme. Le contrôle pourra débiter par une demande de renseignements et d'explications au non-contributeur, avant engagement de la procédure contentieuse. Si le manquement à l'obligation de REP est avéré, il sera constaté par un agent habilité de la DGPR sous forme d'un rapport. La phase contentieuse sera alors engagée selon la procédure contradictoire détaillée par le III de l'article L.541-10 qui garantit le respect des droits de la défense, par ailleurs très encadrés par la jurisprudence. Elle aboutira au prononcé d'une amende administrative qui sera notifiée au non-contributeur dans les formes prévues par l'article précité.

Il pourra arriver que les éléments assurant la matérialité du manquement soient insuffisants. Le contrôle administratif nécessitera alors des investigations complémentaires correspondant essentiellement à un contrôle documentaire par voie

de communication de pièces. A cette fin, et dans l'hypothèse de mauvaise volonté de la part du non-contributeur, le rappel de l'incrimination pénale pour non fourniture de renseignements relatifs à la REP prévue au 1° du I de l'article L.541-46 pourra être efficace. La constatation du délit nécessitera la présence dans le service d'agents commissionnés et assermentés (inspecteurs des installations classées).

Le recouvrement de l'amende administrative sera la dernière étape de ce processus qui débutera avec son ordonnancement comptable par le ministère chargé de l'environnement. Il en résultera un titre de perception qui sera validé par le comptable de la prise en charge, agent du ministère du budget placé auprès du ministère chargé de l'environnement. Ce sera ensuite le comptable chargé du recouvrement, en l'occurrence le directeur départemental des finances publiques du département du siège ou du domicile du redevable, qui sera le responsable des phases amiable et contentieuse du recouvrement. Le recouvrement de l'amende administrative relèvera de la technique dite du titre exécutoire. Ce qui obligera à mentionner dans la loi ou dans un décret en Conseil d'État que ce recouvrement relève des mêmes règles que les créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Il sera donc nécessaire qu'un décret en Conseil d'État permette le recouvrement de l'amende administrative et qu'un arrêté du ministre chargé de l'environnement habilite des agents de la DGPR pour la police administrative de la REP. Une note de service interne décrira la procédure du contrôle administratif qui conduit à l'amende administrative. Une procédure de contrôle interne permettra de renforcer la sécurité juridique de l'amende administrative, décision qui ne manquera pas d'être déférée devant le juge administratif.

Le montant de l'amende administrative, dont la détermination interviendra dès la procédure contradictoire, sera laissé à la discrétion de l'administration, hormis la contrainte résultant des plafonds mentionnés au III de l'article L.541-10 et du principe général du droit de proportionnalité des sanctions. Il conviendra que ce montant, sans descendre sous un minimum qui doit asseoir la crédibilité du système, s'appuie sur le niveau d'activité de l'éco-contributeur assorti dans la mesure du possible des quantités estimées de produits et déchets correspondants.

Conséquence de la problématique de la fixation du montant de l'amende, l'administration devra harmoniser les pratiques diverses des éco-organismes sur deux points : d'une part celui du seuil minimal d'activité à prendre en compte pour soumettre un metteur sur le marché à l'obligation de l'éco-contribution, d'autre part celui portant sur le rattrapage des années dues pour les non-contributeurs régularisant leur situation.

* *

*

Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport)

Recommandation n°1. Le cahier des charges de l'éco-organisme fixe des clauses visant la recherche et l'identification des redevables, l'information des non-contributeurs sur le risque d'amende administrative, la constitution du dossier relatif au non-contributeur, la transmission du dossier au ministère chargé de l'environnement, le rendu de l'ensemble de ces actions. Il prévoit également que tout contrat entre l'éco-organisme et le redevable contient une clause d'audit du redevable co-contractant par un organisme tiers.....[25](#)

Recommandation n°2. Les agents de la DGPR appartenant au bureau concerné par la responsabilité élargie des producteurs (REP) sont chargés de la police administrative dans ce domaine. A cet effet, ils sont habilités nommément par un arrêté du ministre chargé de l'environnement. Certains agents habilités de la DGPR sont en outre désignés inspecteurs des installations classées, avec compétence nationale, afin de pouvoir constater certaines infractions pénales et notamment celle prévue au 1° du I de l'article L.541-46. L'habilitation à la police administrative de la REP peut s'étendre à tous les inspecteurs des installations classées.....[33](#)

Recommandation n°3. Une note de service interne à la DGPR décrit la procédure de contrôle administratif et de prononcé de l'amende. Elle fixe les étapes de la procédure, les modes d'élaboration des courriers et de prononcé de l'amende, les délais et formes à respecter ; elle prévoit les modalités d'investigations complémentaires s'appuyant sur un contrôle documentaire principalement par communication de document. Elle prévoit une procédure de contrôle interne.....[33](#)

Recommandation n°4. La mention soumettant le recouvrement de l'amende administrative aux règles de recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine, doit figurer dans un décret en Conseil d'État. Le même décret pourra contenir deux dispositions complémentaires relatives à la procédure de l'amende administrative. (Article N : Dans le cadre du contrôle administratif des dispositions prévues à l'article L.541-10, le non-respect de l'obligation imposée en application du premier alinéa du II dudit article est constaté par un agent habilité par le ministre chargé de l'environnement ; article N+1 : à l'issue de la procédure contradictoire définie au III de l'article L.541-10, le ministre chargé de l'environnement prononce l'amende administrative ; article N+2 : le recouvrement de l'amende administrative est assuré comme pour les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.. [40](#)

Recommandation n°5 : 1°) Sans préjudice du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration en-dehors des maxima légaux à ne pas dépasser, le montant de l'amende administrative peut être déterminé à partir du niveau d'activité et des quantités indicatives de produits et déchets, sur la base des barèmes des éco-organismes avec une approche dite "signal" (valeurs du barème), ou une approche "sanction" (deux ou trois fois les valeurs du barème). 2°) L'administration doit harmoniser la conduite des éco-organismes vis-à-vis du niveau minimal d'activité à prendre en compte pour soumettre un metteur sur le marché à l'obligation d'éco-contribution, en généralisant le principe d'un seuil minimal d'activité en-dessous duquel le metteur sur le marché est dispensé du paiement de l'éco-contribution. Au-delà de ce seuil d'activité, l'éco-contribution aurait une base minimum de l'ordre de 100 €. 3°) L'administration doit également harmoniser la conduite des éco-organismes en matière de rétroactivité et de rattrapage des années dues pour les éco-contributeurs régularisant leur situation. 4°) Pour les non-contributeurs ayant un niveau d'activité modeste, le montant de l'amende doit atteindre un niveau minimal rendant respectable et dissuasif le système de l'amende administrative, par exemple, un montant compris entre 2000 et 4000 €.....[51](#)

Introduction

Aujourd'hui, le consommateur sait qu'en général, lorsqu'il achète un produit conditionné ou un appareil ménager, il participe financièrement à son recyclage. Même si sa connaissance du principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) reste sommaire, il adhère à ce mécanisme de financement du tri et du recyclage des déchets qui est devenu une des bases de la politique de gestion des déchets ménagers.

Ce système repose sur un principe, celui de la prise en charge des coûts de traitement du déchet et il a pour corollaire un principe d'équité. La REP est fondée en effet sur l'éco-contribution payée par le producteur et répercutée, comme d'autres charges, sur le consommateur final au moment de la mise sur le marché. Cette éco-contribution intéresse tous les produits équivalents d'un même secteur économique ou filière et elle est destinée à financer le tri et le recyclage des déchets issus de ces produits. Il apparaît élémentaire que tous les metteurs sur le marché s'acquittent de leurs obligations qui se matérialisent par le versement de l'éco-contribution à l'éco-organisme concerné. Or, comme dans tout système de ce type, il existe des redevables qui souhaitent échapper à leurs obligations. Ces non-contributeurs, appelés *resquilleurs* au Canada et *free-riders*¹ dans les pays anglo-saxons, sont cause de distorsion de concurrence et perturbent le bon fonctionnement du marché.

Le responsable de la bonne marche du système de la REP est l'État en la personne du ministre chargé de l'environnement, autorité de police administrative pour ce système. Il doit notamment veiller au respect du principe de l'équité entre redevables. A cette fin, outre ses pouvoirs d'agrément vis-à-vis des éco-organismes, il est doté d'un nouvel instrument, l'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10 du code de l'environnement, qui lui permet de punir les non-contributeurs. L'amende administrative remplace désormais la peine délictuelle qui était prévue à l'encontre de ceux-ci au motif qu'ici, la sanction administrative paraît plus opérante que la sanction pénale.

Le présent rapport a pour objet de proposer, sur les bases du dispositif législatif existant, les modalités du contrôle administratif des non-contributeurs à l'éco-contribution, contrôle qui conduit au prononcé de l'amende administrative. La demande en a été formulée par lettre du directeur général de la prévention des risques (DGPR) en date du 15 mai 2012 (cf. annexe 1) au vice-président du CGEDD qui a désigné François DURAND et Rémi GUILLET, membres du CGEDD pour la réalisation de cette mission. Alain FEMENIAS pour la supervision, et Dominique DAVID pour la relecture, en conformité avec le document de procédure "qualité" du CGEDD.

La demande de la DGPR reprend d'ailleurs une des orientations du rapport² du Gouvernement au Parlement sur la responsabilité élargie des producteurs en date du

¹ Traductions de *Free riders* : resquilleur, passager clandestin, parasite

² Rapport du Gouvernement au Parlement sur la responsabilité élargie des producteurs prévu par l'article 201 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

21 mars 2012, orientation qui souligne l'obligation de garantir l'équilibre économique des dispositifs de REP par la mise en place d'un contrôle administratif approprié.

La méthodologie utilisée est fondée sur des échanges avec l'administration demanderesse, les éco-organismes, l'ADEME, des personnes responsables de la gestion de systèmes d'amendes administratives, et des personnalités compétentes.

Le calendrier était contraint puisque la DGPR souhaitait une remise du rapport dans un délai de quatre mois suivant le lancement de la mission. En raison de ce délai, la mission, en accord avec le demandeur, a écarté l'examen de la problématique posée par les non-contributeurs vendeurs en ligne, en particulier ceux exerçant en-dehors de l'Union européenne.

* *

*

Le rapport adopte le plan suivant :

- Introduction
- Généralités sur le principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets
- La procédure d'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10
- Le recouvrement de l'amende administrative
- La fixation du montant de l'amende
- Conclusion
- Annexes.

1. GÉNÉRALITÉS SUR LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS DANS LA GESTION DES DÉCHETS

1.1. La mise en place législative de la responsabilité élargie des producteurs

Au cours des années 1970-80, la forte augmentation des déchets ménagers, conjuguée à une meilleure prise en compte de l'environnement dans leur gestion, a conduit les pouvoirs publics à transférer au producteur tout ou partie de la responsabilité financière et/ou matérielle de la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché. C'est ainsi que s'est imposé le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP), déclinaison du principe *pollueur-payeur* dans le domaine de la gestion des déchets.

Le principe de la REP est théorisé dans les années 80 par l'OCDE et mis en pratique dans les années 90 d'abord pour les emballages ménagers, et en premier lieu en Allemagne.

En 1975, la législation française institue sans le nommer le principe de la REP. Les deux premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux disposent en effet :

"La fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter la gestion des dits déchets ou, en cas de nécessité, interdites."

[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."*

Ce texte quasiment inchangé (à l'exception de la notion de REP, ci-dessus entre crochets introduite par la loi du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) est devenu le socle de l'article L.541-10 du code de l'environnement consacré à la REP (les deux alinéas de la loi de 1975 sont devenus le I et le premier alinéa du II de l'article L.541-10).

Simultanément à la loi française, les deux textes affichant d'ailleurs la même date, la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets institue le principe de la responsabilité du producteur avec son article 15 :

"Conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise, les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets."

Ce n'est que quinze à vingt ans plus tard que la REP devient opérationnelle, en France comme dans les autres États de l'Union européenne, et d'abord pour la filière emballages ménagers (décret du 1er avril 1992).

Le droit communautaire a été complété par la directive 2008/98 relative aux déchets, qui reprend les grands principes du texte de 1975 et laisse en principe aux États membres le choix des moyens et en particulier la faculté de rendre obligatoire la REP pour les filières autres que celles couvertes par des directives particulières (directives relatives aux piles et accumulateurs, aux équipements électriques et électroniques, aux automobiles, aux emballages ménagers, aux fluides frigorigènes fluorés, aux médicaments à usage humain).

Dans le droit interne, c'est le titre IV du livre V (prévention des pollutions, des risques et des nuisances) du code de l'environnement, consacré aux déchets, qui détaille le dispositif de la REP (pour la partie législative, les articles L.541-10 à L.541-10-8 ; pour la partie réglementaire, les articles R.543-1 à R.543-256 portent sur les déchets et pour certains d'entre eux sur la REP).

1.2. Le principe de la REP

Le principe de la REP consiste à confier au metteur sur le marché ou producteur d'un produit³ la gestion du déchet issu de ses produits. Cette gestion, souvent assimilée au seul recyclage couvre en réalité les autres modes de valorisation, et la gestion des déchets ultimes. La responsabilité du metteur sur le marché se concrétise alors soit sous forme d'une intervention directe, soit sous forme d'une participation financière.

La mise en oeuvre de la REP intervient par filières de produits. Elle s'appuie sur des règles qui leur sont maintenant communes :

- Des obligations réglementaires de financement ou de gestion opérationnelle
 - L'instauration d'une éco-contribution pour couvrir en partie les coûts de gestion des produits usagés au sein d'un système collectif, ou l'instauration d'un système individuel de recyclage propre au producteur,
- L'information des détenteurs en vue du tri,
- Le suivi et l'évaluation de la REP au sein de chaque filière,
- L'intervention d'un éco-organisme agréé par l'État en cas de système collectif.

Il existe donc deux systèmes de gestion des déchets, un individuel et un collectif.

Dans le système individuel, le producteur assure lui-même la collecte et le traitement des déchets issus des produits qu'il a mis sur le marché. Le système individuel doit être approuvé par l'État sur la base des capacités techniques et financières du producteur. Ce type d'organisation particulièrement contraignant, avec engagement et contrôle de la performance, a été en pratique utilisé de façon épisodique pour certains emballages et de façon plus large pour le cas des piles et accumulateurs. Le présent rapport ne traitera pas de ces cas de systèmes individuels approuvés qui sont très

³ Il faut noter qu'au titre des REP, le "produit" auquel on s'intéresse une fois devenu déchet peut n'être que l'emballage du bien (REP emballages ménagers), ou la pile qui équipe le bien (REP piles et accumulateurs), ou encore le bien lui-même (par exemple, téléphone). Lors de l'achat d'un téléphone portable, le consommateur actionne donc sans le savoir trois filières REP.

minoritaires et qui relèvent des dispositions et des sanctions prévues au V de l'article L.541-10 du code de l'environnement.

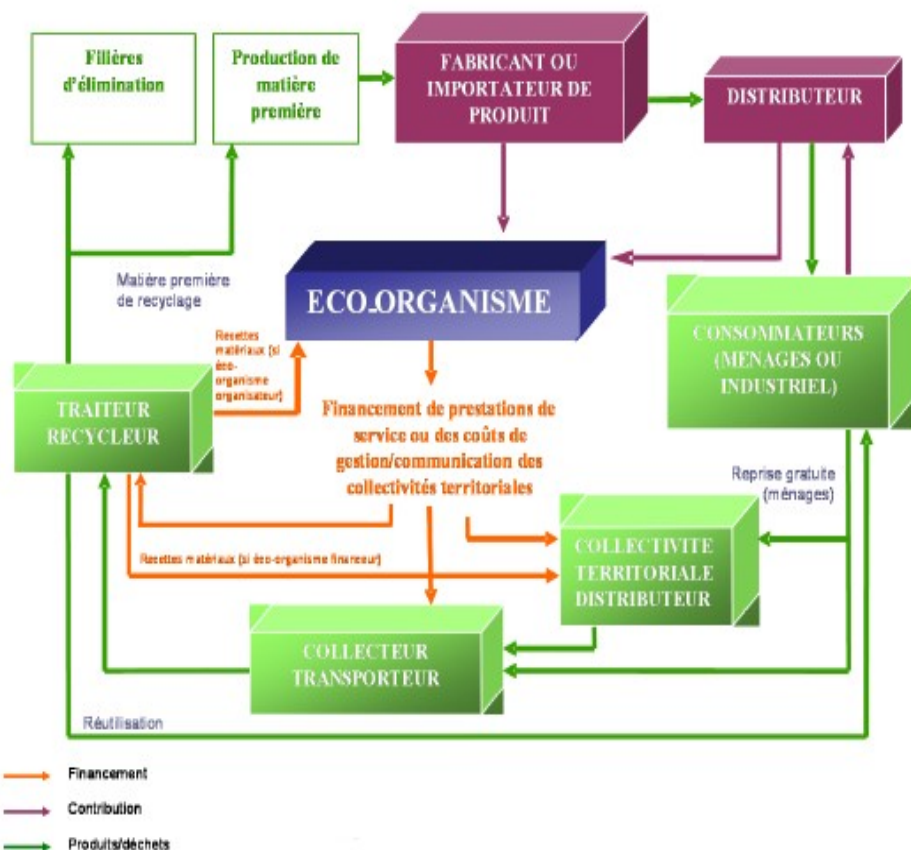
Dans le système collectif, le producteur contribue à l'obligation de gérer les déchets issus de ses produits en adhérant au dispositif collectif mis en place par des entreprises intéressées, sous forme d'un "éco-organisme". Selon le cas, il peut participer à sa gouvernance. L'éco-organisme est agréé par l'État pour une période de six ans sur la base d'un cahier des charges qui fixe l'ensemble des objectifs qu'il poursuit, encadre ses relations avec les différents acteurs (metteurs sur le marché, collectivités territoriales, opérateurs de reprise et du recyclage, acteurs spécifiques), définit les barèmes amont (contributions des producteurs) et les conditions de soutien aux collectivités en charge du traitement des déchets en cause. Sont également prévues les conditions de suivi et de contrôle au cours de la période d'agrément. Plus récemment, des clauses relatives à la prévention de la genèse des déchets et à l'éco-conception ont été introduites dans le cahier des charges de plusieurs filières.

Comme l'ensemble des coûts et des charges qui incombent au producteur, l'éco-contribution est intégrée dans le prix final que paye le consommateur. Elle est établie par l'éco-organisme en fonction de la quantité et de la nature des produits mis sur le marché, en vue de couvrir les coûts de gestion du produit hors d'usage. Conformément au paragraphe IX de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, elle doit être dorénavant modulée de manière à inciter les producteurs à mettre en oeuvre des mesures d'éco-conception.

Il est utile de mentionner que les éco-organismes sont regroupés en deux familles, selon qu'ils participent effectivement ou non à la gestion des déchets :

- Une famille d'éco-organismes "financeurs" n'ayant pas d'activité directe en matière de collecte, tri, élimination des déchets, mais finançant les acteurs qui en ont la charge (c'est le cas d'EcoEmballages, qui rémunère les collectivités locales et les acteurs du traitement/recyclage),
- Une famille d'éco-organismes "opérationnels" intervenant dans la gestion en contractualisant avec les professionnels du transport ou du recyclage, qui vont gérer les déchets rassemblés, par exemple dans les déchèteries (c'est le cas des éco-organismes de la filière des déchets des équipements électriques et électroniques, DEEE).

DIAGRAMME 1 : illustration des flux de matières et financiers mis en jeu par le principe de REP
(extrait du rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets – MEDDTL – DGPR- 2012)



2. LA PROCÉDURE DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE PRÉVUE AU III DE L'ARTICLE L.541-10

2.1 L'amende administrative, en remplacement de la sanction pénale

La non-contribution des entreprises redevables à la REP se voit désormais réprimée par une amende administrative et non plus par une sanction pénale. C'est 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 qui modifie l'article L.541-10 consacré à la REP et crée le système d'amende administrative avec le III de cet article. L'ordonnance supprime simultanément l'incrimination correctionnelle prévue au 2° du I de l'article L.541-46 : désormais les non-contributeurs au système de REP ne sont plus sanctionnables pénalement⁴.

Cette évolution s'explique par des préoccupations essentiellement pratiques et se fonde sur le souci d'efficacité et d'effectivité des mesures de sanction. Les avantages pratiques de la sanction administrative par rapport à la sanction pénale sont bien connus : procédure plus facile et plus rapide, absence d'intervention du parquet qui peut classer l'infraction, absence d'intervention du juge, bonne maîtrise de l'autorité administrative sur les sujets techniques⁵.

Il existe une tendance, soutenue par le ministère de la justice, à utiliser d'autres outils de sanctions en remplacement de la sanction pénale. C'est ainsi que la multiplicité des incriminations pénales dans le droit des entreprises et l'effectivité modeste, voire nulle, d'un certain nombre d'entre elles ont fait l'objet d'une réflexion à la demande du garde des sceaux concrétisée par le rapport "La dépénalisation de la vie des affaires"⁶(2008). Si ce document s'intéresse essentiellement au droit économique et commercial, il aurait très bien pu se consacrer au droit de l'environnement et conduire à des recommandations similaires.

Il convient tout de même de noter que certains secteurs du droit de l'environnement accordent déjà un rôle privilégié aux sanctions administratives et aux mesures de police administrative (mise en demeure de faire, consignation de somme, travaux d'office, suspension ou fermeture d'établissement ou d'installation...) ; c'est le cas

⁴ L'article L.541-46 incrimine pénalement le fait de "méconnaître les prescriptions des I, VII et VIII de l'article L.541-10 :

- les prescriptions du I sont celles qui peuvent être édictées pour réglementer la fabrication ou la mise en vente de produits générateurs de déchets en vue de faciliter la gestion de ces déchets, ou, le cas échéant, pour interdire une telle production.
- les prescriptions du VII portent sur l'obligation faite aux producteurs, importateurs ou distributeurs de contribuer à la gestion des déchets provenant de produits identiques ou similaires mis sur le marché avant le 18 juillet 1975.
- le VIII permet d'imposer aux détenteurs de déchets issus des produits en cause de les remettre aux établissements désignés par l'administration.

⁵ Dans son article "La responsabilité élargie des producteurs : sanctions et limites", Dominique Guihal, conseillère à la Cour d'appel de Paris, recense entre 2007 et 2010, en matière de délit de production, d'importation ou de distribution de produits engendrant des déchets sans contribuer à leur élimination, un nombre de condamnations définitives annuelles compris entre trois et sept, avec un montant moyen de l'amende prononcée de 2750 € pour les personnes physiques et de 50 000 € pour les personnes morales. Ces infractions correspondent aux codes NATINF 22690 et 22691, ce qui correspond à des incriminations plus larges que le simple manquement à l'obligation de REP.

⁶ Élaboré par un groupe de travail présidé par Jean-Marie Coulon, président honoraire de la Cour d'appel de Paris

notamment du droit des installations classées pour la protection de l'environnement, et plus récemment du droit de l'eau.

2.2 Caractéristiques juridiques de l'instrument "amende administrative"

2.2.1. L'amende administrative, type de sanction administrative

L'amende administrative est un type de sanction administrative. Comme toutes les sanctions, pénales ou administratives, elle a une fonction répressive. Ce rôle punitif est cependant combiné, en particulier dans le cas de la REP,

- A un objectif curatif, puisqu'on souhaite que désormais le metteur sur le marché verse son éco-contribution en-dehors de toute contrainte,
- Et à un objectif dissuasif et préventif, puisque la mise en oeuvre de l'amende administrative, et son exemplarité, doivent inciter tous les metteurs sur le marché à respecter leurs obligations.

C'est la nature de l'autorité publique investie du pouvoir de sanction qui constitue le critère de distinction le plus clair entre sanction administrative et sanction pénale : dans le premier cas, c'est l'autorité administrative traditionnelle (représentant de l'État, maire...) ou une autorité administrative indépendante, dans le second, c'est le juge.

Quant aux régimes juridiques des deux catégories de sanctions, s'ils se distinguent toujours par leur formalisme, ils tendent à se rapprocher notamment pour ce qui intéresse les garanties de fond et de procédure.

La sanction administrative peut être définie comme ***une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique et qui inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements***⁷.

Les sanctions administratives sont de plusieurs types. On distingue classiquement :

- Les sanctions privatives de droit (avertissements et blâmes en matière disciplinaire, retraits d'agrément ou d'autorisation, fermeture ou suppression d'établissements ou d'installations, interdictions d'exercer une profession...),
- Les sanctions patrimoniales (principalement les amendes).

La sanction administrative ne peut pas être privative de liberté.

Certains auteurs distinguent, à côté des sanctions administratives ayant en principe un rôle purement répressif, des mesures de police administrative à vocation préventive (injonction de faire, consignation de somme, suspension ou fermeture

⁷ Étude du Conseil d'État, "Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions" : Doc. fr., 1995, p. 35. - et notamment E. Breen, "Gouverner et Punir" : PUF, coll. "Les voies du droit", 2003, p. 60 s.

d'établissement...). Mais on a vu que ces mesures pouvaient également être qualifiées de sanctions et que les amendes n'ont pas qu'un rôle punitif...

2.2.2. Conditions juridiques de l'amende administrative

Le régime juridique de la sanction administrative, et par conséquent celui de l'amende administrative, s'est construit au travers des jurisprudences nationale et européenne qui accordent une place prépondérante aux droits de la défense.

➤ **Un encadrement jurisprudentiel attentif aux droits et libertés fondamentales**

Une décision majeure résume l'état de la jurisprudence de la sanction administrative. C'est la décision n°89-260 du 28 juillet 1989 du Conseil constitutionnel qui énonce **"qu'aucun principe ou valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction, à la condition, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée (soit) exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction (soit) assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis "**.

Cette décision légitime le principe de la sanction administrative dans la mesure où le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis est assuré. En conséquence, comme toute sanction administrative, le régime juridique des amendes administratives doit respecter certains principes juridiques, issus de ceux appliqués aux sanctions pénales. Ces principes généraux du droit sont établis à partir de la jurisprudence (décisions du Conseil constitutionnel, arrêts du Conseil d'État) et sont classés en règles de fond et règles de forme.

Les règles de fond :

Elles intéressent les grands principes généraux du droit énoncés ci-dessous :

- Le principe de légalité selon lequel les infractions administratives et les sanctions correspondantes sont prévues par des textes, sans qu'ils relèvent forcément du domaine de la loi⁸,
- Le principe de nécessité et de proportionnalité des sanctions selon lequel *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires*⁹,
- Le principe de personnalité des peines selon lequel *nul n'est punissable que de son propre fait*¹⁰,
- Le principe de non-rétroactivité des lois répressives plus sévères,
- Le principe de non-cumul des sanctions (règle *non bis idem*), selon lequel lorsque plusieurs dispositions répressives sont susceptibles d'intervenir, les sanctions prononcées ne peuvent excéder le maximum légal le plus élevé d'entre elles,

⁸ Conseil constitutionnel, décision n°88-248 du 17 janvier 1989

⁹ Article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

¹⁰ Article 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Le principe de délai raisonnable entre la constatation de l'infraction et le prononcé de la sanction.

Les règles de forme :

Elles se résument au principe du respect des droits de la défense qu'énonce de façon claire et simple la jurisprudence administrative (arrêt Trompier-Gravier)¹¹ : **dès qu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle, la jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe.**

*Les droits de la défense, conçus comme des garanties procédurales spécifiques aux sanctions ayant le caractère de punition*¹², impliquent la mise en oeuvre d'une procédure contradictoire comprenant les éléments suivants :

- La possibilité d'avoir accès au dossier et la communication des griefs,
- La possibilité de présentation d'observations et d'explications,
- La motivation de la sanction,
- La possibilité d'exercer un recours contre la sanction.

Désormais, la motivation de la sanction et le caractère contradictoire de la procédure de sanction sont rendus obligatoires par la loi (loi n°79-587 du 11 juillet 1979 et article 24 de la loi n°2000-321).

➤ **Sanction administrative et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

La sanction administrative est régulièrement confrontée aux deux premiers alinéa de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit :

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...]"

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie."

Les contentieux portés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) concluent à la validité du procédé de la sanction administrative, dans son principe et ses grandes lignes, dans la mesure où les prescriptions des paragraphes 1 et 2 de l'article 6 sont respectées (CEDH, 21 février 1984, Oztürk c/R.F.A.)¹³.

¹¹ CE, Sect., 5 mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007636208>

¹² CC, 27 juillet 2010, décision n° 2006-540

Il n'est évidemment pas question de se livrer ici à une analyse juridique de cette question. Il apparaît cependant, en fonction des avis recueillis par la mission, que les points suivants peuvent constituer des réponses aux exigences précitées :

- **La démonstration de la matérialité des faits par l'administration** conjuguée à une procédure contradictoire où la personne poursuivie peut contester et corriger les points relevés à son encontre permettent de respecter le principe décliné au paragraphe 2 de l'article 6 ;
- **La possibilité de contester la décision** d'amende administrative par un recours de plein contentieux où le juge administratif peut réformer la sanction, ensuite **celle de contester le titre de paiement**, ce qui entraîne la suspension de la sanction, constituent une réponse à l'exigence de l'intervention d'un tribunal indépendant énoncé au 1er paragraphe de l'article 6.

2.3. Bases de la construction du système de l'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10

La construction du système de l'amende administrative mis en place par le III de l'article L.541-10 repose sur des bases juridiques, des acteurs, et une démarche.

Remarque : l'article L.541-10 prévoit des amendes administratives non seulement vis-à-vis du redevable non contributeur (au III), mais également vis-à-vis du redevable doté d'un système individuel de gestion des déchets (au V) et de l'éco-organisme (au VI). L'emploi de l'expression amende prévue au III de l'article L.541-10, bien que chargée, peut s'avérer justifiée afin de distinguer cette amende des deux autres prévues au V et au VI.

2.3.1. Les bases législative et jurisprudentielles

Les bases juridiques du système de l'amende administrative sont constituées par le III de l'article L.541-10 du code de de l'environnement combiné à l'ensemble des principes généraux du droit dégagés par la jurisprudence et exposés au 2.2. ci-dessus. Le code de l'environnement détermine de façon détaillée la procédure qui conduit à l'amende, et en particulier les droits de la défense.

III de l'article L.541-10 - "En cas de non-respect par un producteur, importateur ou distributeur de l'obligation qui lui est imposée en application du premier alinéa du II du présent article, le ministre chargé de l'environnement l'avise des faits qui lui sont reprochés et de la sanction qu'il encourt. L'intéressé est mis à même de présenter ses observations, écrites ou orales, dans le délai d'un mois, le cas échéant, assisté d'un conseil ou représenté par un mandataire de son choix. Au terme de cette procédure, le ministre chargé de l'environnement peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours, prononcer une amende administrative dont le montant tient compte de la gravité des manquements constatés et des avantages qui en sont retirés. Ce montant ne peut excéder, par unité de produit fabriqué, importé ou distribué, ou par tonne lorsque c'est la seule unité qui prévaut pour l'établissement de

¹³ Ganivet – L'application de la Convention européenne des droits de l'homme au droit de la concurrence - Centre de recherches et d'études sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire

la contribution financière visée au II, 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale. La décision mentionne le délai et les modalités de paiement de l'amende."

Ce texte précise :

- L'incrimination, qui est l'obligation pour un metteur sur le marché de pourvoir (par un système individuel) ou de contribuer (par un système collectif) à la gestion des déchets issus de ses produits.

Le III de l'article L.541-10 renvoie au premier alinéa du II du même article qui dispose :

"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."

Cette obligation très générale est en fait déclinée par filière par les articles L.541-10-1 et suivants. Dans le cadre d'un système collectif de REP, avec éco-organisme (le seul qui nous intéresse ici puisqu'il n'existe pas actuellement de système individuel agréé), le non-respect de l'obligation visée est large : il intéresse l'absence d'adhésion et de contrat avec l'éco-organisme, le non-paiement en totalité ou partiellement de l'éco-contribution, l'absence de déclaration, la déclaration inexacte...

- L'autorité administrative compétente qui prononce l'amende administrative et qui est le ministre chargé de l'environnement,
- La sanction qui est une amende dont le montant ne doit pas dépasser un montant calculé en fonction de la quantité, en unités ou en poids, de produits commercialisés. Cette base de calcul n'est pas celle du montant de l'amende, qui n'est pas déterminée par l'article, si ce n'est que ce montant doit prendre en compte *la gravité des manquements constatés et des avantages qui en sont retirés*,
- La procédure contradictoire,
- La procédure du prononcé de l'amende, ainsi que les points d'information du non-contributeur : sanction et motifs de la sanction, délai et modalités de paiement de l'amende, voies et délais de recours contentieux.

Ce dispositif respecte l'ensemble des principes généraux du droit précités, principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, de personnalité, de respect des droits de la défense. Le principe de non-cumul des sanctions devient sans objet avec la disparition de l'incrimination pénale de la non-contribution à un système de REP.

2.3.2. Les acteurs

Trois acteurs ou catégories d'acteurs interviennent dans la REP, les redevables, les éco-organismes, l'autorité administrative compétente en la personne du ministre chargé de l'environnement.

➤ Les redevables

Les redevables sont les producteurs, importateurs, distributeurs des filières dont les obligations sont fixées par le code de l'environnement. Ce sont des personnes

physiques ou dans la majorité des cas des personnes morales. Ils ont l'obligation de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui proviennent des produits qu'ils mettent sur le marché. Ils "*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*" (2^{ème} alinéa du II de l'article 541-10). Rappelons qu'aucun système individuel tel que mentionné ici n'étant approuvé par l'État, tous les redevables relèvent de la démarche collective.

➤ **Les éco-organismes**

Les éco-organismes sont les organismes de droit privé, ayant en général le statut d'association, agréés par l'État sur la base d'un cahier des charges qui fixe leurs missions. Ils sont chargés d'identifier les redevables, de fixer le montant des redevances et de les percevoir, et d'en redistribuer le produit principalement aux collectivités locales.

➤ **Le ministère chargé de l'environnement**

Le ministre chargé de l'environnement est l'autorité qui prononce l'amende administrative. C'est lui, même si d'autres ministres (ceux chargés des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie) interviennent dans la procédure d'agrément des éco-organismes, qui est responsable de la politique de la REP, et d'une manière générale de celle des déchets. Au sein du ministère chargé de l'environnement, c'est la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et plus particulièrement le Bureau de la qualité écologique des produits au sein du Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement qui suit ce domaine.

Le ministre (et ses délégataires de signature, en particulier le directeur de la DGPR) devient ainsi en matière de REP une autorité de police administrative. Les concepts de police méritent à cette occasion quelques rappels et précisions.

Rappels et précisions sur les polices administrative et judiciaire en matière de déchets

• **Généralités**

On entend par police administrative l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public (décliné selon la triade *sécurité publique, tranquillité publique, salubrité publique*). Elle se traduit par l'édition de normes juridiques sanctionnées. On distingue la police administrative générale et des polices administratives spéciales. La première relève de l'État (Premier ministre et préfets) ou des maires. Les secondes correspondent à des législations particulières avec des autorités compétentes qui peuvent déroger aux principes de la police administrative générale. La police des installations classées est une police spéciale, de même celle de l'eau ou celle des déchets.

La police judiciaire a pour objet la recherche et la constatation des infractions pénales. Elle est placée sous l'autorité du parquet et relève uniquement de l'État. Son contentieux appartient aux tribunaux judiciaires alors que celui de la police administrative relève du juge administratif.

- **Polices administrative et judiciaire en matière de déchets**

Le titre IV du livre V du code de l'environnement est consacré aux déchets. En matière de police administrative des déchets, sauf disposition contraire, l'autorité administrative est le préfet. En matière de police administrative relative à la REP, c'est le ministre chargé de l'environnement qui est l'autorité compétente puisque c'est lui qui est désigné pour sanctionner les personnes non respectueuses de leurs obligations (III, V et VI de l'article L.541-10).

En matière de police judiciaire, l'article L.541-46 énumère les catégories d'agents pouvant rechercher et constater les infractions aux prescriptions relatives aux déchets.

- **L'apport de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement**

Cette ordonnance harmonise les différentes polices de l'environnement. Ses dispositions relatives aux polices administrative et judiciaire doivent s'appliquer au 1er juillet 2013 selon le principe suivant défini au second alinéa de l'article L.170-1 :

"Art. L..170-1.-Le présent titre définit les conditions dans lesquelles s'exercent les contrôles des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par le présent code ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement ou d'infraction aux prescriptions prévues par le présent code.

Les dispositions particulières relatives aux contrôles et aux sanctions figurant dans les autres titres du présent livre et dans les autres livres du présent code dérogent à ces dispositions communes ou les complètent."

En conséquence, **les nouveaux articles introduits par l'ordonnance ne remplacent pas mais complètent** le dispositif prévu par le chapitre IV du titre IV en matière de police des déchets, dans la mesure où ils n'y sont pas contraires.

C'est ainsi qu'en matière de police administrative, les nouveaux articles L.171-1 à L.171-5 précisent les conditions de visite, notamment celles des lieux à usage privé (article L.171-1 et L.171-2), de communication de document (article L.171-3), de convocation (article L.171-4). Ces pouvoirs d'investigation existaient déjà sans être explicités et encadrés de façon si détaillée. Ajoutons que le constat de manquement est établi par un rapport (article L.171-6) et non par un procès-verbal.

En matière de police judiciaire, la notion d'*inspecteurs de l'environnement*, qui inclut celle d'*inspecteur des installations classées* est introduite sans bouleverser l'organisation de l'inspection (article L.172-1). Les conditions de visite sont précisées. Fait plus notable, la technique de la transaction est généralisée.

2.3.3. Les étapes du processus de l'amende administrative

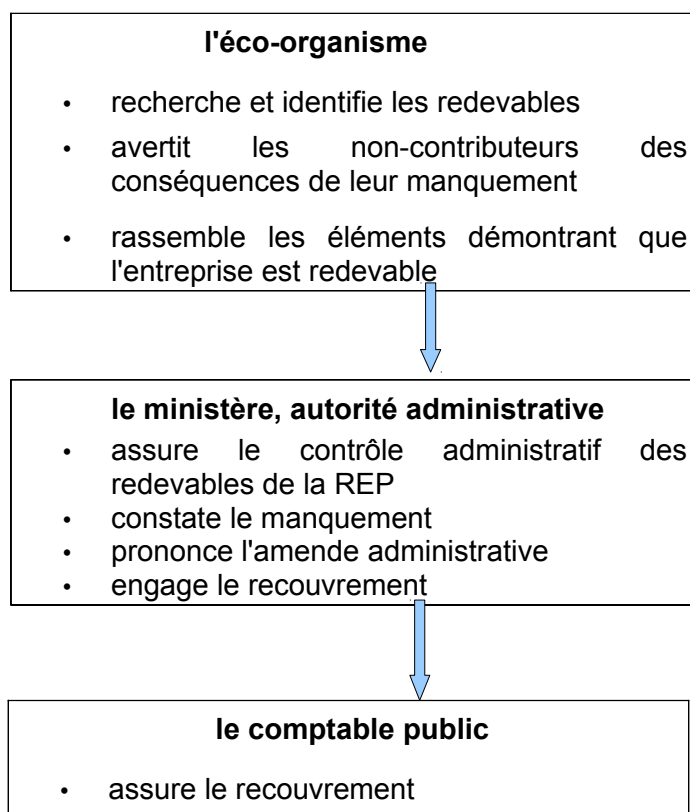
On peut distinguer trois étapes dans le processus de l'amende administrative, chacune d'elle mettant en jeu un acteur unique, ou un acteur principal.

La première étape est celle de la recherche et de l'identification des redevables et en conséquence des non-contributeurs. Ces actions, qui sont déjà menées par certains éco-organismes sur la base des cahiers des charges les plus récents, doivent être systématisées. En amont de la procédure qui peut aboutir à une sanction administrative, c'est donc l'éco-organisme qui réunira les éléments nécessaires à l'autorité administrative qui lui permettra d'instruire le dossier. Cette étape peut être qualifiée de pré-instruction.

La deuxième étape relève du ministère chargé de l'environnement qui instruit le dossier. C'est l'étape contentieuse qui conduit au prononcé de l'amende.

La troisième étape est celle du recouvrement du montant de l'amende. Elle débute par l'ordonnancement par le ministère et se poursuit par l'action des comptables publics. Le recouvrement sera traité dans le chapitre 3.

DIAGRAMME 2 : les étapes du processus de l'amende administrative



2.4. Propositions pour un système opérationnel de l'amende administrative prévue au III de l'article L.541-10

Ce chapitre définit des propositions de modalités d'intervention des deux acteurs, éco-organisme et ministère, au cours des deux étapes de pré-instruction et contentieuse, en réponse aux problèmes juridiques rencontrés. Son objectif est de construire un système opérationnel permettant de produire des décisions administratives robustes, les amendes, dans un contexte où les recours contentieux seront probablement fréquents.

2.4.1. Le rôle des éco-organismes

➤ Ce qui est attendu des éco-organismes

L'éco-organisme doit rechercher et identifier les entreprises redevables et les amener à satisfaire à leurs obligations en matière de REP. C'est à la suite de cette démarche, dans la mesure où elle reste infructueuse, qu'il transmet le dossier au ministère chargé de l'environnement. **Les éléments du dossier doivent démontrer que l'entreprise visée est redevable et identifier le niveau d'activité pour lequel elle est redevable**¹⁴.

➤ Le cahier des charges définit les missions de l'éco-organisme

Afin que les éco-organismes connaissent sans ambiguïté leur rôle, il convient que leur cahier des charges définisse clairement leurs obligations en matière de recherche et d'identification des redevables, de gestion des non-contributeurs, de constitution du dossier relatif aux non-contributeurs et de sa transmission au ministère chargé de l'environnement¹⁵.

Pour chacun des points ci-dessous, l'éco-organisme doit disposer d'une procédure écrite confiée à un responsable désigné.

- Pour la recherche et l'identification des redevables :
 - démarche permettant la connaissance des metteurs sur le marché
 - démarche permettant la connaissance des redevables (le metteur sur le marché n'est pas toujours redevable)
 - démarche d'information des redevables vis-à-vis de leurs obligations, incluant la justification de leur statut de redevable

Remarque : le redevable doit être identifié au travers du dirigeant de l'entreprise (et non pas par un responsable administratif ou financier).

¹⁴ La recherche de nouveaux contributeurs est en effet une activité fondamentale de ces opérateurs, en vue de s'assurer un maximum de ressources pour tenir leurs obligations de gestion des déchets, mais également dans un souci d'équité par rapport à leurs contributeurs. Tous les éco-organismes rencontrés par la mission ont insisté sur le caractère systématique et méthodique de leurs démarches en la matière, investigations directes ou sous-traitées à des cabinets spécialisés, recherche des données administratives et chiffrées sur les entreprises non contributives détectées.

¹⁵ Les cahiers des charges d'agrément pour les différentes filières REP prévoient déjà des obligations de recherche des non-contributeurs. Les agréments récents précisent cette obligation de détection des non-contributeurs, ainsi que l'obligation d'adresser au ministre un état détaillé des entreprises qui ne versent pas ou plus l'éco contribution.

- Pour l'information des non-contributeurs sur le risque d'amende administrative (le non-contributeur est la personne qui refuse de répondre à l'éco-organisme ou d'adhérer ou de verser sa contribution) :
 - démarche d'information du redevable des conséquences juridiques en cas de non-contribution,
 - démarche d'information du redevable sur la transmission de son dossier au ministère chargé de l'environnement,

Remarque : si la sensibilisation des redevables peut intervenir par téléphone, courriel..., l'information concernant le risque d'amende administrative et la transmission du dossier au ministère doit être notifiée au dirigeant de l'entreprise par écrit par voie postale et au besoin avec le mode Recommandé avec Accusé de Réception (RAR).

- Pour la constitution du dossier relatif au non-contributeur. Ce dossier contient les éléments démontrant que l'entreprise est redevable pour tel niveau d'activité et qu'elle est non-contributrice :
 - éléments démontrant que l'entreprise est "metteur sur le marché",
 - éléments démontrant que l'entreprise est redevable et indiquant les bases juridiques de son obligation,
 - éléments estimant le niveau d'activité (quantités indicatives de produits mis sur le marché avec une estimation du montant de l'éco-redevance qui serait due en fonction des paramètres établis par les éco-organismes vis-à-vis de la REP). L'éco-organisme, afin de faire bénéficier le ministère des éléments d'appréciation les plus complets, pourrait également fournir toutes les données "historiques" utiles, comme par exemple l'ancienneté de la non-contribution, l'interruption de paiement par une entreprise initialement contributrice... et les données chiffrées quant aux montants qui seraient à facturer à l'entreprise lorsqu'elle régularisera sa situation,
 - éléments mentionnant les démarches d'information et d'avertissement accomplies par l'éco-organisme et les réponses éventuelles de l'entreprise.
- Pour la transmission du dossier au ministère chargé de l'environnement,
- Pour le rendu de l'ensemble de ces actions,
 - bilan annuel de la recherche et de l'identification des redevables et de la gestion des non-contributeurs.

➤ **Les moyens d'investigation de l'éco-organisme et ses limites**

La robustesse juridique du dossier transmis est une condition du bon fonctionnement de la phase contentieuse conduite par l'administration. L'éco-organisme doit donc fournir les éléments énoncés ci-dessus qui sont constitutifs du dossier.

L'éco-organisme est une personne morale de droit privé et ne dispose en conséquence d'aucun pouvoir de police. Sa connaissance des entreprises non-contributrices est fondée sur ce qui est accessible à tous (catalogues, internet, magasins, informations fournies par les médias...). Les éco-organismes bénéficient par nature d'une connaissance approfondie de leurs filières et peuvent accéder aux

informations recherchées par l'intermédiaire des organismes professionnels, des adhérents... Ces derniers se montrent en général actifs pour le signalement des entreprises du secteur qui ne respectent pas les règles qu'eux-mêmes appliquent. La connaissance de base des entreprises (statut juridique, chiffres d'affaires et éléments de comptabilité...) est accessible à tous sur les sites www.infogreffe.fr et www.societe.com¹⁶. La connaissance des quantités de produits mis sur le marché, base de l'éco-contribution, peut être plus difficile à évaluer. La comparaison entre entreprises présentant des activités identiques et de même dimension constitue une méthode pratique, et acceptable dans la mesure où la démonstration est convenablement étayée, pour proposer le niveau d'activité estimé et les quantités indicatives de produits (ces estimations étant soumises aux observations de l'intéressé, qui peut donc les corriger, dans le cadre d'une procédure contradictoire ; cf 2.4.2.1.). On doit cependant considérer le cas de figure où l'éco-organisme ne dispose pas d'éléments suffisants pour démontrer que l'entreprise est metteur sur le marché et est redevable, ou pour apprécier le niveau d'activité et les quantités de produits relevant de la REP dont l'entreprise est responsable. Le dossier doit alors mobiliser les capacités d'investigation du ministère chargé de l'environnement au titre de ses pouvoirs de police (cf.2.4.2.2.).

➤ **Contrôle de l'exactitude des déclarations des contributeurs**

A côté des non-contributeurs figurent les contributeurs déclarants. Le montant de leur éco-contribution est établi à partir de leur déclaration. Celle-ci doit pouvoir être vérifiée. Le contrat d'adhésion mis en place dans la plupart des filières contient une clause permettant à l'éco-organisme ou à son délégataire (auditeur privé missionné par l'éco-organisme) de conduire des mesures d'investigation afin de vérifier la conformité de la déclaration. Un tel système de contrat doit être généralisé.

A cette fin, tous les cahiers des charges doivent contenir des clauses relatives au contrôle des redevables prévoyant :

- La mise en place de contrat d'adhésion avec clause d'audit par un organisme, tiers,
- La procédure de contrôle des redevables,
- La présentation annuelle du bilan des contrôles des redevables.

Le redevable qui refuse de payer le montant révisé doit alors relever de la procédure d'amende administrative.

¹⁶ Les comptes publiés par les entreprises sont consultables au greffe du Tribunal de commerce du ressort de leur siège. social, généralement repris par ces deux sites.

Pour vérifier si les comptes sont bien déposés, il est possible de faire une recherche sur <http://www.bodacc.fr/> pour voir si un avis de dépôt des comptes a été publié.

Les textes relatifs à l'obligation de publicité des comptes, tels qu'ils résultent de la récente loi Warzmann, sont les articles L.123-5-1, L.232-21 à L.232-24, L.611-2, et R.247-3 du code du commerce.

Recommandation n°1. Le cahier des charges de l'éco-organisme fixe des clauses visant la recherche et l'identification des redevables, l'information des non-contributeurs sur le risque d'amende administrative, la constitution du dossier relatif au non-contributeur, la transmission du dossier au ministère chargé de l'environnement, le rendu de l'ensemble de ces actions. Il prévoit également que tout contrat entre l'éco-organisme et le redevable contient une clause d'audit du redevable co-contractant par un organisme tiers.

2.4.2. Le rôle du ministère chargé de l'environnement

C'est le ministère chargé de l'environnement qui est chargé d'assurer le contrôle administratif du respect des obligations instituées à l'article L.541-10 (c'est la conséquence de la désignation du ministre comme autorité administrative qui prononce les amendes prévues à cet article). C'est donc cette administration qui est chargée d'une part de contrôler le respect du cahier des charges par les éco-organismes et de les sanctionner éventuellement, d'autre part de poursuivre les redevables non-contributeurs.

Le dispositif législatif (le III de l'article L.541-10, les nouveaux articles L.171-1 et suivants) laisse une certaine marge d'initiative à l'autorité compétente, sous réserve du respect des principes généraux du droit, pour construire les étapes de la procédure autres que celles mentionnées au III de l'article L.541-10, à savoir les modalités du constat de la non-contribution, l'instruction du dossier, la fixation du montant de l'amende, les investigations complémentaires. L'examen des systèmes d'amendes administratives dans différentes législations illustre les facultés offertes en la matière à l'autorité compétente.(cf. Annexe 3: comparaison entre différents systèmes d'amendes administratives).

Les différentes étapes de la procédure sont traitées ci-dessous. Sont ensuite abordés des aspects plus transversaux. Les questions juridiques sont examinées concomitamment.

2.4.2.1. Propositions relatives aux étapes de la procédure

Les étapes de la procédure conduisant à l'amende administrative doivent comprendre :

- La réception des éléments relatifs au non-contributeur et l'ouverture du dossier administratif,
- Une demande d'explication, préalable à l'engagement de la procédure contentieuse,
- Le constat du non-respect de l'obligation liée à la REP,
- La procédure contradictoire,
- Le prononcé et la notification de l'amende administrative.

➤ **La réception des éléments relatifs au non-contributeur et l'ouverture du dossier administratif**

Le ministère va examiner la complétude des éléments adressés par l'éco-organisme. A cet effet, il crée un dossier administratif relatif à la personne intéressée (physique ou morale). Il apprécie si les éléments fournis répondent aux questions suivantes :

- La personne est-elle metteur sur le marché ?
- Est-elle redevable ? Sur quelles bases juridiques ?
- Les éléments estimant le montant de son activité vis-à-vis de la REP sont-ils recevables ?
- La personne a-t-elle été informée et avertie par l'éco-organisme de ses obligations et des conséquences éventuelles de leur non-respect ?

Cet examen est critique et permet d'apprécier si la matérialité (ou réalité) des faits est démontrée. En conséquence, le ministère estime soit que les éléments fournis sont complets, soit qu'ils sont insuffisants, soit il décide de classer l'affaire. Les étapes suivantes vont intéresser les deux premières hypothèses.

➤ **Une demande d'explication du ministère au non-contributeur, préalable à l'engagement de la procédure contentieuse**

Dans le cadre du contrôle administratif qu'il effectue, préalablement à l'engagement de la procédure contentieuse, il est utile que le ministère intervienne auprès du redevable en tant qu'autorité administrative (jusqu'à ce moment, le non-contributeur a eu affaire à un organisme de droit privé, l'éco-organisme). Il demande, sous un mois, soit la régularisation par le paiement, soit des explications ou des éléments complémentaires. Ce courrier, adressé au dirigeant de l'entreprise, rappelle le système de REP et ses obligations, mentionne les conséquences de la non-contribution, les modalités de la procédure d'amende administrative, les échanges précédents avec l'éco-organisme. Cette étape consacrée au contrôle, sans être contentieuse, relève de la fonction de police administrative du ministère.

A l'issue du délai d'un mois, l'administration apprécie la situation : soit le redevable a pu régulariser sa situation, soit il a pu fournir des explications ou des renseignements, soit il n'a pas répondu ou n'a pas répondu de façon satisfaisante. L'administration peut alors soit clore le dossier, soit procéder elle-même aux investigations complémentaires en utilisant ses pouvoirs de police (cf. ci-dessous au 2.4.2.2.), soit engager la procédure contentieuse.

➤ **Le constat du manquement (engagement de la procédure contentieuse) et la procédure contradictoire**

L'administration, sur la base des éléments fournis par l'éco-organisme, et éventuellement de la réponse de la personne visée, constate le non-respect de l'obligation imposée en application du premier alinéa du II de l'article L.541-10 du code de l'environnement. **Le manquement est constaté sous la forme d'un rapport par un agent habilité par le ministre.** Le constat précise les articles d'incrimination et

notamment ceux correspondant à la filière intéressée. Il est établi sur la base des éléments fournis par l'éco-organisme, complétés éventuellement par les informations recueillies par l'administration. Le constat de manquement engage la procédure contentieuse.

Les modalités de constat de manquement en matière de police administrative (Qui ? Comment ?) ne sont pas obligatoirement précisées par la loi ou le règlement (cf. Annexe 4) et le décret prévu au X¹⁷ de l'article L.541-10 ne paraissait pas indispensable pour la mise en place du système de l'amende. Mais, compte tenu de l'obligation d'un décret en Conseil d'État pour assurer le recouvrement de l'amende administrative (cf.3 le recouvrement), le décret précité, qui est en cours d'élaboration pour l'application des IV, V et VI de l'article L.541-10, servira de support aux conditions de recouvrement et pourrait contenir une disposition ainsi rédigée :

Le non-respect de l'obligation imposée en application du premier alinéa du II de l'article L.541-10 est constaté par un agent habilité à cet effet par le ministre chargé de l'environnement.

Un arrêté du ministre devrait donc habilitier les agents chargés de la police administrative prévue à l'article L.541-10.

Le support du constat de manquement est un rapport, ainsi qu'il en est habituellement en police administrative. Un projet de note interne le mentionnera.

Au constat succède le lancement de la procédure contradictoire. Ce lancement est subordonné à la fixation du montant de l'amende avec vérification que son montant respecte le plafond fixé par le III de l'article L.541-10¹⁸. La fixation du montant de l'amende fait l'objet d'un chapitre particulier (cf.4) en raison de son importance et des aspects techniques qu'il peut impliquer.

La procédure contradictoire est encadrée de manière précise par le code de l'environnement. Elle débute par la notification à l'entreprise d'une mise en demeure qui l'avise des faits qui lui sont reprochés et de la sanction encourue. L'intéressé est mis à même de présenter ses observations, écrites ou orales, dans le délai d'un mois, le cas échéant, assisté d'un conseil ou représenté par un mandataire de son choix.

Au terme du délai, le ministère apprécie les explications, écrites ou orales, fournies par le non-contributeur.

A l'issue de la procédure contradictoire qui permet au redevable de contester les constats de l'administration et de les corriger et qui constitue ainsi un élément

¹⁷ X-Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les conditions d'habilitation des organismes chargés des contrôles prévus au IV, les modalités d'exercice de ces contrôles ainsi que les catégories de clauses dont l'inobservation peut déclencher les procédures prévues au V et au VI

¹⁸ Ce montant ne peut excéder, par unité de produit fabriqué, importé ou distribué, ou par tonne lorsque c'est la seule unité qui prévaut pour l'établissement de la contribution financière visée au II 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale.

essentiel des droits de la défense, le ministère peut prononcer l'amende administrative.

➤ **Le prononcé et la notification de l'amende administrative**

L'amende est notifiée à l'entreprise. Elle en précise outre son montant et sa motivation, les voies et délais de recours, le délai et les modalités de paiement.

Les voies et délais de recours

Le recours en matière de sanction administrative est de plein contentieux (ou pleine juridiction), sans que le texte législatif instituant l'incrimination ait besoin de le préciser. Ce contentieux permet à la juridiction administrative de réformer le cas échéant la décision de l'administration. Cette voie offerte au requérant permet à la sanction administrative de satisfaire aux exigences de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lesquelles toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal *qui décidera du bien-fondé de toute accusation pénale dirigée contre elle*, étant entendu que la Cour européenne étend la notion d'accusation pénale à toute sanction répressive (cf. 2.2.2.).

Le libellé des voies et délais de recours pourrait être le suivant :

"La présente décision peut être déférée à la juridiction administrative dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision a été notifiée."

Cette formulation est celle utilisée pour les décisions de sanction intéressant les installations classées (article R.514-3-1 du code de l'environnement). Il n'apparaît pas utile de préciser l'existence du recours gracieux.

Le contrôle du juge va porter classiquement sur la légalité externe (conformité au dispositif prévu par la loi et notamment le respect des droits de la défense et du contradictoire) et la légalité interne (exactitude matérielle des faits, proportionnalité de la sanction aux dispositions prévues par la loi...).

Le délai et les modalités de paiement

Les délai et modalités de paiement sont de droit commun et fixés par le titre de perception notifié par le comptable chargé du recouvrement. Il suffit donc à l'acte prononçant l'amende de renvoyer au titre de perception. Le III de l'article L.541-10 permet cependant au ministre chargé de l'environnement de déroger et de fixer un délai et des modalités de paiement qui diffèrent de ceux de la comptabilité publique. Il conviendra alors d'appeler l'attention des acteurs du recouvrement sur ce point particulier.

2.4.2.2. Autres aspects du processus

➤ **Les rôles au sein du ministère et opportunité d'une note de service interne**

Au sein du ministère chargé de l'environnement, c'est le directeur de la DGPR qui aura délégation pour le prononcé de l'amende et c'est le Bureau de la qualité écologique des produits au sein du Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement de la DGPR qui assurera l'instruction du dossier. **Ces agents de la DGPR doivent être habilités par arrêté du ministre pour la police administrative prévue à l'article L.541-10.** Il convient que les rôles de chacun (chargé du dossier, chef de bureau, chef du service) ainsi que les étapes d'instruction du dossier soient définis par une note de procédure/note de service interne. Une telle note, instrument interne pour l'organisation de la procédure contentieuse, aura valeur de "document qualité" qui existe dans d'autres administrations, mais dont, à notre connaissance, la DGPR n'a pas encore l'usage. Ce document fixera également le contenu du dossier individuel du non-contributeur (avec chronogramme, liste de vérification des éléments du dossier et de la procédure) et les modèles de rédaction des courriers et de l'amende administrative. L'instruction pourra bénéficier d'un contrôle interne permettant de vérifier le respect de la procédure (points critiques) tout le long de la phase contentieuse. Ce contrôle sera assuré par un agent du bureau ne participant pas à l'instruction du dossier.

La fonction de l'ordonnancement du paiement est abordée au chapitre 3.

➤ **L'opportunité d'une instance consultative au sein de la procédure contentieuse**

La question de l'intérêt d'une instance consultative interne, sous forme de commission, se pose. Elle aurait pour mission de donner un avis pour chaque dossier, sur la pertinence de la poursuite et sur le montant de l'amende. L'apport d'une telle instance paraît cependant modeste, ses inconvénients (gestion administrative de la commission, nombre de dossiers à traiter, sensibilité et fragilité supplémentaire en matière contentieuse) n'étant eux pas négligeables. Il ne paraît donc pas souhaitable de proposer la création d'une commission de ce type¹⁹.

➤ **L'usage systématique du courrier en mode "Recommandé avec Accusé de Réception" (RAR)**

Tous les courriers du ministère chargé de l'environnement doivent être adressés **au dirigeant de l'entreprise** par voie postale en mode "Recommandé avec Accusé de Réception" (RAR). Les négligences en la matière, pour raison d'économie, sont causes d'annulations systématiques de la sanction pour vice de procédure.

➤ **Les délais de procédure**

¹⁹ Le caractère indispensable de telles commissions est dénoncé par "Le guide de légistique" élaboré par le Conseil d'État et le secrétariat général du Gouvernement (Légifrance p. 359) :

L'expérience montre que la multiplication de ces organismes n'est pas la marque d'une bonne administration. En effet, au-delà de l'intérêt politique ou psychologique supposé que peut comporter l'annonce de leur création, leur utilité réelle est souvent modeste dans la durée, tandis que leurs inconvénients ne doivent pas être sous-estimés : dilution des responsabilités qui peut en résulter, temps qu'ils prennent à ceux qui y participent, délais supplémentaires qu'ils induisent dans le processus de décision, risque d'illégalité de cette dernière si la consultation n'a pas été conduite régulièrement.

La procédure légale prévoit un seul délai : celui d'un mois entre la réception de la mise en demeure par le redevable et sa réponse au ministère. Certaines législations instituant des amendes administratives prévoient également entre le constat du manquement et le prononcé de l'amende²⁰ un délai à respecter (un ou deux ans). C'est, dans ce cas, la traduction du principe jurisprudentiel du respect d'un délai raisonnable. Il convient de cerner ce délai de bonne administration qui pourrait faire jurisprudence, mais qui ne doit pas présenter de difficultés dans la procédure étudiée ici puisque le prononcé de l'amende ne doit pas intervenir en pratique dans un délai dépassant les trois à six mois suivant le constat du manquement.

➤ **Les investigations complémentaires du ministère chargé de l'environnement**

Il a été envisagé plus haut que les éléments fournis par l'éco-organisme pouvaient être insuffisants pour assurer la matérialité des faits. Dans cette hypothèse, le ministère peut exercer certains pouvoirs de police administrative afin de disposer des éléments qui consolideront son dossier. Ces pouvoirs sont précisés de façon explicite par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 qui entre en vigueur au 1^{er} juillet 2013 (cf. 2.3.2.). Le titulaire de la police administrative dispose déjà de ces facultés d'investigation, sans que celles-ci soient déclinées. Elles intéressent les conditions de visite, de communication de document, de convocation. Rappelons que pour le sujet qui nous intéresse ici, **c'est le contrôle documentaire qui est le mode d'investigation essentiel et ce sont les pouvoirs de communication de documents qui sont principalement concernés**. La technique de la convocation peut être également utilisée ; notons qu'elle oblige le redevable à se déplacer. Il convient dans ce cas pour l'administration d'apprécier, dans la mesure où le redevable a son siège éloigné de Paris, si une convocation à la DREAL du siège de l'entreprise (avec recueil de renseignements par un agent de la DGPR) n'est pas plus opportune qu'une convocation au ministère. Une délégation de cet aspect de l'investigation à un inspecteur des ICPE n'est pas non plus à exclure (cf. ci-après). On peut constater par ailleurs que la visite est peu adaptée à l'investigation en matière de REP (qui plus est, elle très chronophage et nécessite toujours deux agents).

Soulignons qu'il n'existe pas de sanction en matière de police administrative en cas de manquement à l'obligation de communication de document ou de convocation. C'est ici que peut alors intervenir de manière efficace et dissuasive le délit prévu au 1^o du I de l'article L.541-46 du code de l'environnement qui dispose :

"I.- Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait de :
1° Refuser de fournir à l'administration les informations visées à l'article L.541-9 ou fournir des informations inexactes"

Ces informations sont celles qui portent sur la REP et qui répondent à la question : l'entreprise met-elle sur le marché tel produit et en quelle quantité ?

²⁰ C'est notamment le cas de la future amende administrative prévue au 4^o du II de l'article 171-8 du code de l'environnement (ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012)

Les demandes de renseignements du ministère au redevable non-contributeur pourraient donc être accompagnées utilement de cette menace. A cette fin, les agents ou certains agents (chef de bureau, adjoint au chef de bureau, deux ou trois chargés de mission) pourraient être désignés inspecteurs des installations classées, et donc commissionnés et assermentés au titre de la police judiciaire, avec une compétence nationale. Ils pourraient constater le délit sus-mentionné et le transmettre au parquet. Cet usage de la procédure pénale ne devrait intervenir que dans l'hypothèse d'une insuffisance d'éléments matériels permettant le prononcé de l'amende administrative.

➤ **La question de l'intervention d'agents appartenant à d'autres polices**

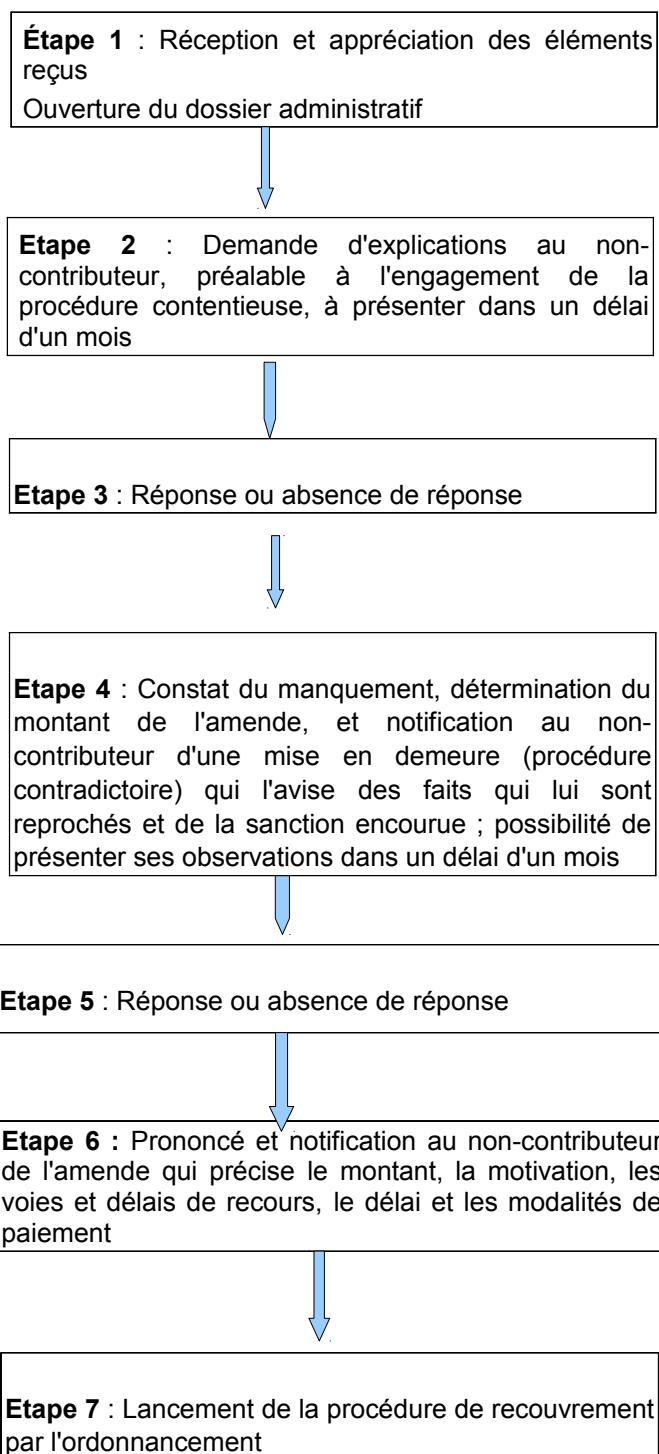
Le ministère chargé de l'environnement dispose avec **la police des ICPE** d'agents placés sous son autorité indirecte par l'intermédiaire des préfets et qui sont capables de répondre à une demande ponctuelle. Il n'est pas envisagé ici de mobiliser l'inspection des ICPE afin de participer au contrôle administratif des redevables de la REP. Pour des raisons évidentes dues d'abord à un portefeuille de missions déjà bien rempli, ensuite à un nécessaire investissement dans une nouvelle police administrative spécialisée. On ne peut cependant exclure que la DGPR puisse demander ponctuellement à l'inspection des ICPE des éléments d'information sur une entreprise au regard de ses obligations en matière de REP. Ni qu'elle la mandate afin de procéder à la convocation d'un responsable d'entreprise pour l'interroger (il serait envisageable également que l'agent de la DGPR se rende sur place ou à l'antenne de la DREAL la plus proche du siège de l'entreprise). Dans ce cas, la DGPR fournirait un questionnaire approprié à l'inspection des ICPE.

A cette fin, en plus de certains agents de la DGPR, tous les inspecteurs des ICPE pourraient être habilités pour la police administrative de la REP. Une telle habilitation pourrait être étendue, par simplification, à tous les agents mentionnés à l'article L.541-44 qui sont chargés de la police judiciaire en matière de déchets.

Le constat de manquement aux obligations de la REP peut relever également d'autres services que ceux du ministère chargé de l'environnement. C'est ainsi que les **polices chargées de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des douanes, des impôts, de la santé publique vétérinaire...** peuvent être amenées à constater l'absence de la marque sur un conditionnement signant le respect de l'obligation de la REP ou encore d'autres manquements. Cependant ces constats relèvent plus de démarche et d'initiative individuelles que d'une politique coordonnée entre administrations.

En conséquence, dans la mesure où le ministère chargé de l'environnement peut assurer seul sa responsabilité en matière de police des redevables, la mission ne propose pas de développer sur le thème du titre III de l'article L.541-10 la coordination entre polices des différents ministères.

DIAGRAMME 3 : les étapes du processus de l'amende administrative au sein du ministère chargé de l'environnement (le déroulement ci-dessous est simplifié)



Recommandation n°2. Les agents de la DGPR appartenant au bureau concerné par la responsabilité élargie des producteurs (REP) sont chargés de la police administrative dans ce domaine. A cet effet, ils sont habilités nommément par un arrêté du ministre chargé de l'environnement. Certains agents habilités de la DGPR sont en outre désignés inspecteurs des installations classées, avec compétence nationale, afin de pouvoir constater certaines infractions pénales et notamment celle prévue au 1° du I de l'article L.541-46. L'habilitation à la police administrative de la REP peut s'étendre à tous les inspecteurs des installations classées.

Recommandation n°3. Une note de service interne à la DGPR décrit la procédure de contrôle administratif et de prononcé de l'amende. Elle fixe les étapes de la procédure, les modes d'élaboration des courriers et de prononcé de l'amende, les délais et formes à respecter ; elle prévoit les modalités d'investigations complémentaires s'appuyant sur un contrôle documentaire principalement par communication de document. Elle prévoit une procédure de contrôle interne.

3. LE RECOUVREMENT DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE

Le recouvrement est la démarche consistant à obtenir le paiement par le redevable de la créance résultant de l'amende.

Le recouvrement des créances de l'État a pour base juridique principale le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique. Un projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) va remplacer ce texte prochainement. Il ne devrait pas modifier le système de recouvrement des "créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine" qui nous intéresse ici.

Le recouvrement des amendes administratives relève de la technique du titre exécutoire. Les règles générales de ce type de recouvrement s'appliquent donc à l'amende administrative prévue à l'article L.541-10 du code de l'environnement.

Deux acteurs interviennent : l'ordonnateur qui est ici le ministre chargé de l'environnement et le comptable public, agent de l'administration des finances publiques. Si c'est le comptable public qui joue le rôle principal dans cette phase, le rôle du ministre auteur de la sanction n'est pas négligeable, d'abord au moment de l'engagement de la procédure, ensuite lorsqu'un contentieux dit "de l'opposition" à titre est soulevé.

3.1. Règles générales²¹

- **Le principe**

Pour les créances dites ordinaires, c'est-à-dire essentiellement non fiscales pour lesquelles il n'existe aucun mode spécial de recouvrement ou de poursuites, l'administration recourt à **la technique du titre exécutoire**.

Les créances pouvant faire l'objet d'un titre exécutoire sont généralement désignées par la pratique administrative sous l'expression de "créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine" ou par un renvoi aux conditions de recouvrement prévues aux articles 80 à 92 du décret n°62-1587 précité (un dispositif particulier de recouvrement "par voie de commandement, saisie et vente" prévu aux articles 76 à 79 du décret n°62-1587 et visant les "amendes et autres condamnations pécuniaires" ne paraît pas utilisé par les services compétents compte tenu de son caractère d'emblée contentieux).

Avec la technique du titre exécutoire, les personnes publiques n'ont pas besoin de recourir préalablement à une décision du juge (ce qui est l'obligation pour une personne privée qui veut récupérer une créance). En présence d'un débiteur récalcitrant, elles ont le privilège de se délivrer, à elles-mêmes, un titre juridique sur le fondement duquel les voies d'exécution (saisies, précédées d'un commandement de payer) pourront être directement mises en oeuvre.

²¹ Ce chapitre a été rédigé à partir du document "Les titres exécutoires émis par l'État- août 1997 – Les notes bleues de Bercy".

- **Procédures amiable et contentieuse**

L'ordonnateur est seul compétent pour l'émission d'un ordre de recette et sa transformation en titre exécutoire. Au niveau central, les titres de perception, qui sont exécutoires dès leur émission, sont émis par le ministre, ordonnateur principal. Le titre de perception doit mentionner les bases de la liquidation. Il est notifié par le comptable.

Dès sa prise en charge, le comptable assignataire notifie au débiteur l'existence, la nature, et le montant de sa dette et l'invite à se libérer à sa caisse. Il lui adresse à cette fin la copie du titre individuel, si la procédure est informatisée.

L'autorité administrative chargée de la prise en charge de la créance est le comptable principal du domicile ou de la résidence du débiteur. Il tente, préalablement à l'emploi des voies d'exécution, d'obtenir le paiement à l'amiable de la part du débiteur.

En l'absence de versement ou en cas de versement partiel, au dernier jour du mois suivant celui de la prise en charge des titres, une lettre de rappel est éditée automatiquement et envoyée au redevable par le département informatique.

A défaut de paiement en phase amiable, le recouvrement contentieux est entrepris par le comptable. Un commandement est édité au début du 4^{ème} mois qui suit la prise en charge des titres de perception émis par l'ordonnateur. Si la lettre recommandée a été régulièrement notifiée, trois cas de figure peuvent se présenter :

- Le débiteur règle sa dette en totalité et le compte sera ainsi soldé,
- Le débiteur ne règle pas sa dette en totalité et demande des délais de paiement, ou bien il présente une réclamation ou fait opposition : les poursuites seront suspendues,
- Le débiteur ne réagit pas à la notification : le comptable, dans ce cas, continue à exercer les poursuites prévues par le code de procédure civile, dès qu'il peut être considéré qu'il y a acquiescement au titre. Le titre de perception exécutoire auquel le débiteur a acquiescé, comporte les mêmes effets qu'un jugement emportant hypothèque judiciaire, en vertu de l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative n°63-1293 du 21 décembre 1963.

- **Le contentieux de l'opposition à titre**

En vertu de l'article 87 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, les titres de perception peuvent faire l'objet d'opposition. C'est le décret n°92-1369 fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'État mentionnées à l'article 80 du décret n°62-1587 qui précise les modalités de l'opposition.

Le débiteur peut contester :

Soit la régularité en la forme d'un acte de poursuites : c'est l'opposition à des poursuites,

Soit l'existence, le montant, ou l'exigibilité, de la créance que l'État prétend détenir à son encontre : c'est l'opposition à exécution.

L'opposition à poursuites

L'opposition à poursuites est une contestation qui n'est susceptible de viser que la validité en la forme d'un acte de poursuites. Elle vise toutes les contestations formulées, soit contre le commandement, soit contre les actes subséquents. Le juge judiciaire est seul compétent : le contentieux des voies d'exécution en effet relève toujours de l'ordre judiciaire. Le juge administratif est incompétent pour apprécier la validité en la forme d'un acte de poursuites. L'autorité administrative habilitée à défendre ce contentieux est le comptable chargé du recouvrement.

L'opposition à exécution

L'opposition à exécution est le nom donné à l'opposition à titre de perception exécutoire quand la contestation porte sur l'existence de la créance, son montant ou son exigibilité, après notification du titre exécutoire. Le juge compétent est ici le juge administratif. L'autorité administrative habilitée à défendre ce contentieux est le ministre compétent pour liquider la créance, ici le ministre chargé de l'environnement.

Une réclamation préalable doit précéder la saisine du juge. Les articles 7 et 8 du décret précité précisent cette obligation :

- Article 7

"Avant de saisir la juridiction compétente, le redevable doit, dans les délais fixés à l'article 8 ci-après, adresser sa réclamation appuyée de toutes justifications au comptable qui a pris en charge l'ordre de recette."

- Article 8

"La réclamation prévue à l'article précédent doit être déposée :

1° En cas d'opposition à l'exécution d'un titre de perception dans les deux mois qui suivent la notification de ce titre ou à défaut du premier acte de poursuite qui en procède. L'autorité compétente délivre reçu de la réclamation et statue dans un délai de six mois. A défaut d'une décision notifiée dans ce délai, la réclamation est considérée comme rejetée ;

2° En cas d'opposition à poursuites, dans les deux mois qui suivent la notification de l'acte de poursuite dont la régularité est contestée. L'autorité compétente délivre reçu de la réclamation et statue dans un délai de deux mois. A défaut d'une décision notifiée dans ce délai, la réclamation est considérée comme rejetée."

- **Les effets de l'opposition à poursuites et à exécution**

L'effet suspensif

L'opposition à exécution ou à poursuites emporte en matière de titre exécutoire un effet suspensif qui fait obstacle au recouvrement de la créance jusqu'à ce que le litige ait été réglé.

La charge de la preuve incombe à l'administration

Si les personnes débitrices peuvent contester les prétentions élevées à leur égard en faisant opposition au titre exécutoire, devant la juridiction compétente, elles se trouvent

contraintes de prendre l'initiative, comme si elles étaient les demandeurs. Cependant, une fois la juridiction saisie, le privilège dont bénéficie la personne publique prend fin. Il lui reviendra, par conséquent, de faire la preuve du bien-fondé de ses prétentions.

La portée de la décision juridictionnelle

Lorsque la prétention de l'État a été admise par une décision juridictionnelle intervenue sur opposition du redevable et que les délais d'appel sont écoulés, le comptable poursuit le recouvrement contentieux en vertu du jugement. Si la créance est confirmée, la décision de justice est adressée au comptable ayant pris en charge le titre de perception initial. Dès lors, c'est la décision de justice qui constitue le titre exécutoire, base juridique de la créance de l'État, permettant d'opérer le recouvrement. Lorsque la prétention de l'État n'a pas été admise par le juge, en totalité ou en partie, le comptable procède à l'annulation ou à la réduction de ce qui est dû par la personne poursuivie.

3.2. Conséquences de l'application de la technique du titre exécutoire pour la procédure prévue au III de l'article L.541-10

- ***L'obligation de la mention soumettant le recouvrement de l'amende administrative aux règles de recouvrement des "créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine"***

On a vu plus haut que le recouvrement de ce type de créances que sont les amendes relève de la technique du titre exécutoire. A cet effet, la mention soumettant le recouvrement de l'amende aux règles de recouvrement des "créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine" paraît indispensable : son absence empêcherait l'usage de la technique du titre exécutoire. La mention doit figurer dans la loi. Elle peut également être portée par un décret en Conseil d'État (une telle disposition figure par exemple dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme²²).

Le décret en Conseil d'État prévu au X de l'article L.541-10 pourrait être le support d'une mention ainsi rédigée : "*Les amendes administratives prévues au III de l'article L.541-10 sont recouvrées comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine*".

- ***Les acteurs de la procédure de recouvrement et de son contentieux***

Le ministre chargé de l'environnement (par délégation, le directeur général de la prévention des risques) est l'ordonnateur principal. Le service de l'ordonnancement est

²² Article R.480-5 du code de l'urbanisme

L'état nécessaire au recouvrement des astreintes prononcées par le tribunal en application de l'article 480-8 [du code de l'urbanisme] est établi et recouvré dans les conditions prévues aux articles 80 à 92 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962.

Dans l'exemple ci-dessus, l'expression " conditions prévues aux articles 80 à 92 du décret n°62-1587 " équivaut aux " créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine ".

assuré par le bureau de la comptabilité de l'administration centrale (SG/SAF/MC2). C'est lui qui élabore le titre de perception et qui le rentre dans CHORUS²³.

Le titre de perception est contrôlé et validé par le "comptable de la prise en charge" qui est le chef du département comptable ministériel (DCM)²⁴, agent du ministère du budget placé auprès du ministre chargé de l'environnement. Il assure le suivi du bon déroulement du recouvrement et relance le cas échéant le comptable chargé du recouvrement.

Le recouvrement est assuré par le "comptable chargé du recouvrement" qui est le directeur départemental des finances publiques (DDFIP) du département du siège ou du domicile du redevable. Il est le responsable des phases amiable et contentieuse du recouvrement et l'interlocuteur du redevable, notamment pour la réclamation préalable à l'opposition. En fait, il adresse le titre de perception au Centre éditique national du Trésor Public (CENT) de Lyon qui re-formate le titre de perception (sur le modèle des titres fiscaux) et qui le notifie au redevable.

En cas d'opposition à poursuites, le juge compétent est le juge judiciaire, et c'est le comptable chargé du recouvrement qui défend. En cas d'opposition à exécution, le juge compétent est le juge administratif, et c'est alors le ministre chargé de l'environnement qui défend.

- ***Le titre de perception***

Le titre de perception présente deux formats, celui émis par le ministère chargé de l'environnement et celui notifié au redevable.

Le titre de perception émis par le ministère chargé de l'environnement

Le titre de perception est élaboré et émis par le service chargé de l'ordonnancement du ministère chargé de l'environnement (SG/SAF/MC2). Il mentionne :

- Le service émetteur (ordonnancement),
- Le redevable, destinataire du titre de perception,
- Le comptable de la prise en charge,
- Le comptable chargé du recouvrement,
- Le montant et les références de l'amende,
- La mention selon laquelle le titre de perception est rendu exécutoire en vertu de l'article 85 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié,
- Les modalités de paiement (par chèque, virement, espèces).

Il est accompagné d'une copie du document prononçant l'amende administrative, document déjà notifié au redevable.

Le titre de perception notifié au redevable

²³ CHORUS est le système informatique qui gère la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État

²⁴ Le département comptable ministériel (DCM) appartient au service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) qui est un service du ministère du budget placé auprès d'un ministre ordonnateur pour exercer des fonctions budgétaires et comptables liées à l'exécution des programmes du ministère de rattachement. Chaque SCBCM est comptable assignataire des dépenses et des recettes centrales du ministère auprès duquel il est placé. Il comprend un département de contrôle budgétaire (DCB) et un département comptable ministériel (DCM). Le DCM exécute l'ensemble des tâches inhérentes à la fonction de comptable assignataire.

Le titre de perception notifié au redevable est édité par le CENT. Il présente la forme d'un titre de perception fiscal et mentionne :

- Le redevable,
 - La somme à payer,
 - La date limite de paiement,
 - L'objet de la créance (références de l'amende administrative),
 - L'organisme qui renseigne sur le paiement (la DDFIP),
 - L'organisme qui renseigne sur le calcul de la somme à payer (le service de l'ordonnancement du ministère chargé de l'environnement),
 - Les modalités de paiement (par chèque, virement, espèces),
 - Les modalités de contestation du titre de perception,
 - La mention selon laquelle le titre de perception est rendu exécutoire en vertu de l'article 85 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié,
 - L'identité de l'ordonnateur du ministère chargé de l'environnement.
- ***Le délai et les modalités de paiement de l'amende***

Le titre de paiement fixe les modalités ou voies de paiement (par chèque, virement, espèces...) et le délai de paiement. Cependant, le III de l'article L.541-10 dispose également que la décision d'amende mentionne le délai et les modalités de l'amende. Ce qui signifie que le ministre chargé de l'environnement peut assortir l'amende de délai et modalités de paiement particulières, autres que celles utilisées habituellement dans la technique du titre exécutoire. Dans cette hypothèse, le titre de perception devrait les reprendre en en mentionnant l'origine. Ce ne sera sans doute pas le cas en raison de l'automatisme du traitement des titres de perception. Il conviendra dans ce cas particulier que la DGPR appelle l'attention du service de l'ordonnancement sur ce point.

- ***La traçabilité du recouvrement et du produit de l'amende***

La traçabilité du recouvrement et du produit de l'amende relève du comptable de la prise en charge. Le produit de l'amende est destiné au budget de l'État. Il mériterait un compte dédié qui permettrait d'en suivre l'efficacité et l'évolution.

Par ailleurs, le document "La nomenclature des recettes non fiscales" de la DGFIP créera une ligne consacrée aux amendes administratives prévues au III de l'article L.541-10 du code de l'environnement dès la publication du décret en Conseil d'État assimilant le recouvrement de ces amendes à celui des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Recommandation n°4. La mention soumettant le recouvrement de l'amende administrative aux règles de recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine, doit figurer dans un décret en Conseil d'Etat. Le même décret pourra contenir deux dispositions complémentaires relatives à la procédure de l'amende administrative. (Article N : Dans le cadre du contrôle administratif des dispositions prévues à l'article L.541-10, le non-respect de l'obligation imposée en application du premier alinéa du II dudit article est constaté par un agent habilité par le ministre chargé de l'environnement ; article N+1 : à l'issue de la procédure contradictoire définie au III de l'article L.541-10, le ministre chargé de l'environnement prononce l'amende administrative ; article N+2 : le recouvrement de l'amende administrative est assuré comme pour les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

4. LA FIXATION DU MONTANT DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE

4.1. Principes généraux

Le III de l'article L.541-10 énonce les conditions de fixation de l'amende :

"...Au terme de cette procédure, le ministre chargé de l'environnement peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours, prononcer une amende administrative dont le montant tient compte de la gravité des manquements constatés et des avantages qui en sont retirés. Ce montant ne peut excéder, par unité de produit fabriqué, importé ou distribué, ou par tonne lorsque c'est la seule unité qui prévaut pour l'établissement de la contribution financière visée au II, 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale."

On constate que la fixation du montant de l'amende n'est soumise à aucune obligation si ce n'est qu'elle ne doit pas dépasser des maxima *par unité de produit fabriqué, importé ou distribué, ou par tonne...*

L'administration dispose en conséquence d'un pouvoir discrétionnaire pour fixer le montant de l'amende, hormis les maxima légaux à ne pas dépasser, et le principe général du droit de proportionnalité des sanctions. Ce montant doit cependant permettre à l'amende d'atteindre ses objectifs en matière de répression, prévention et dissuasion. Ni trop modeste afin d'atteindre les objectifs précités, ni anormalement élevé pour ne pas mettre en péril la viabilité de l'entreprise. C'est pourquoi le montant de l'amende ne peut pas s'affranchir d'une connaissance du niveau d'activité de l'éco-contributeur.

Différents paramètres permettent de connaître, à des degrés divers de précision, le niveau d'activité du non-contributeur au regard de la REP :

- Le chiffre d'affaires annuel (et les autres paramètres comptables) et le nombre de salariés. Un mode de fixation de l'amende a été envisagé sur la base du chiffre d'affaires. Ce mode est très commode mais il met au même niveau des entreprises pouvant produire des déchets dans des quantités très variables et conduirait donc à une même amende pour des manquements de niveau très différents. C'est pourquoi il n'est pas approfondi dans ce rapport ;
- Ces mêmes paramètres comparés à ceux d'entreprises ayant des activités similaires et déclarant leurs produits et déchets en matière de REP, ce qui permet d'en déduire des quantités estimées de produits et déchets ;
- Les quantités estimées de produits et de déchets de l'éco-contributeur.

Ces différents éléments doivent être fournis soit par l'éco-organisme, soit par les investigations complémentaires menées par l'administration. La fixation du montant de l'amende peut se satisfaire d'une information limitée à quelques données sur le niveau d'activité de l'éco-contributeur ; quant au respect des maxima légaux, ils paraissent suffisamment élevés pour que le montant de l'amende ne les dépasse pas, même si la

connaissance par l'administration des produits et déchets de l'éco-contributeur reste limitée.

En conclusion, le principe qu'il est proposé de retenir est que le niveau de l'amende peut être fixé sur la base du montant que le redevable aurait dû verser en matière d'éco-contribution.

Le chapitre qui suit examine les modalités de fixation de l'amende à partir de quantités estimées de produits et déchets.

4.2. Fixation du montant de l'amende à partir de quantités estimées de produits et de déchets

4.2.1. Choix de l'unité à utiliser pour la détermination de l'amende administrative

Le III de l'article L 541-10 précité permet d'envisager d'opérer en deux étapes :

- d'abord, la fixation du montant de l'amende,
- ensuite, la vérification que ce dernier respecte bien les deux conditions fixées en matière de montant maximum.

Pour le montant de l'amende lui même, sa fixation apparaît, selon ce texte, devoir (ou pouvoir) comporter les modes d'appréciation suivants :

- La gravité des manquements constatés : on peut penser qu'il s'agit de l'importance en valeur absolue de la contribution manquante, à relier à la taille de l'entreprise, voire au caractère plus ou moins plausible d'une méconnaissance par elle des règlements REP. La notion de gravité des manquements constatés doit également prendre en compte la mauvaise foi du redevable, qui intègre l'absence de réponse aux courriers de l'administration, le refus de toute régularisation, la récidive...
- Les avantages constatés (en termes par exemple d'avantage commercial),
- Et implicitement, puisque ceci détermine le montant final de l'amende proposée, le nombre d'unités non contributives au sens REP concernées par l'amende.

Ce schéma aboutirait à un coût global de l'amende selon le mode suivant :

Montant amende = (Nombre d'unités non contributives) X (taux par unité) X (coef. gravité) X (coef. avantages) avec par exemple, coef. gravité = 1 ou 2 selon la taille, et coef. avantages = 1 ou 2 selon les avantages.

Il semble en réalité plus simple de proposer, au moins dans un premier temps, d'écarter les deux coefficients, **en considérant que le niveau de l'amende augmenté du coût de régularisation pour l'année en cours et les années antérieures exigibles constituera déjà un signal fort vis-à-vis des entreprises. La formulation serait ainsi réduite à une formule simple, de type :**

Montant amende = (Nombre d'unités non contributives) X (taux par unité)

4.2.2. Détermination du paramètre de taux unitaire pour la fixation de l'amende

- Le recours au montant unitaire est-il impératif ?

La seule indication donnée par l'article L.541-10 est qu'il doit être possible de vérifier que le montant unitaire maximum n'est pas dépassé. On peut donc envisager de s'affranchir de la prise en compte du nombre d'unités, au profit du seul tonnage, dès lors que la méthode retenue permet de respecter cette exigence.

Ainsi, une amende fixée par tranches de chiffre d'affaires (cas envisagé pour les meubles) serait envisageable, à condition de pouvoir justifier que dans tous les cas le maximum fixé n'est pas dépassé.

En réalité, il semble plus logique de s'appuyer, pour le choix des paramètres sur lesquels s'appliqueront les taux unitaires, sur les deux options retenues par le code de l'environnement pour limiter les maxima.

- La première option est l'unité de produit fabriqué. L'expression "unité de produit fabriqué" présente cependant un flou certain. Si on la comprend bien pour un pneumatique, un téléviseur voire un accumulateur, quel en est le sens pour un paquet de piles, ou un carton de canettes de boissons ? On peut penser à la notion d'unité de vente consommateur, souvent utilisée par exemple pour les emballages, celle d'unité consommateur²⁵ apparaît cependant plus universelle.

Il apparaît donc une difficulté pour fonder sur le critère " unité de produit " le montant de l'amende unitaire, qui devrait pour cette raison être réservé aux cas où la notion de tonnage (ou plutôt de "tonnes") est inapplicable (cf. ci après).

Il faut noter que plusieurs filières REP ont des barèmes de redevances applicables au nombre d'unités de produits mises sur le marché, et notamment celles des DEEE. On note en revanche que les barèmes pour cette filière comportent des catégories par fourchette de poids unitaire.

- La seconde option proposée par le code de l'environnement est le tonnage, avec pour unité la tonne (sous-entendu : "de produit" visé par l'éco-contribution).

La tonne est, de fait, le paramètre unique déjà retenu pour le calcul de l'éco-contribution par plusieurs filières REP, comme les piles et accumulateurs, ou les papiers graphiques.

²⁵ Pour les emballages, Eco-Emballages définit ainsi :

- une Unité de vente Consommateur (UVC) est une unité de produit conditionné qu'un consommateur peut acheter séparément des autres,

- une Unité Consommateur (UC) est la plus petite unité emballée que le consommateur peut consommer.

Exemple : 1 lot de 4 pots de yaourts = 1 UVC = 4 UC

- Plusieurs filières REP ont enfin une approche des redevances utilisant à la fois le nombre d'unités et le tonnage,
 - Soit en combinant les deux approches : c'est le cas des emballages ménagers, avec une éco-contribution obtenue par un "mix" de type "contribution au poids + contribution à l'unité"²⁶
 - Soit sans les mêler, comme par exemple pour les meubles (il s'agit du nombre d'unités pour la literie et les "rembourrés"²⁷ ; et du tonnage pour les autres meubles).

Un cas difficile est bien celui des emballages, pour lesquels la totalité des éco-contributions est obtenue en additionnant les deux contributions de base (à l'emballage et au poids).

Le détail des éco-contributions du barème Eco-Emballages est donné par des tableaux complexes. Il apparaît inutile d'en reprendre les multiples cas pour la fixation du montant de l'amende à l'éco-contribution complète.

Par contre, on constate que pour une grande majorité des emballages, la part "unité" est faible par rapport à la part "contribution au poids" (par exemple, 13 % pour une bouteille eau en PET, ou une brique de lait). Globalement, selon son rapport d'activité, plus de 75 % des contributions perçues par Eco-Emballages correspondent aux contributions en poids.²⁸

Par ailleurs, l'examen de chaque type de contribution, telle que donnée par Eco-Emballages, démontre que c'est le poids qui doit servir de référence, et non pas l'unité d'emballage... Le document "guide de déclaration" précise ainsi pour chacune des deux parts :

- "La contribution au poids. Les tarifs tiennent compte des coûts nets de collecte de tri et de recyclage pour chacun des matériaux. Ils ont donc été calculés sur la base des coûts de collecte, des performances de recyclage et de la vente aux repreneurs des matériaux triés par les collectivités locales".
- "La contribution à l'unité est un forfait pour chaque unité d'emballage. Cette contribution fixe et progressive vise à limiter le nombre d'éléments d'emballage pour un même produit"

On note qu'au titre de l'amende administrative²⁹, c'est bien le premier volet seul qui est touché par une absence de paiement de l'éco-contribution. En matière d'emballages, une orientation vers une amende limitée au poids de matériaux d'emballages apparaît donc légitime.

²⁶ Pondéré le cas échéant par un coefficient de bonus-malus (incorporation de recyclé, emballages hors consignes de tri...)

²⁷ Fauteuils, canapés

²⁸ Les exceptions concernent les emballages individuels légers et nombreux : la part liée au poids ne sera que de 10 % pour un paquet de bonbons...

²⁹En 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.

4.2.3. Principes proposés pour la fixation du montant de l'amende

La mission a été amenée à retenir un principe de base, pour déterminer le niveau de l'amende due par un redevable, et, en déclinant ce principe, à proposer quelques principes complémentaires. Cette amende est en relation avec la double fonction économique des éco-redevances : équité par rapport à ceux qui les ont payées d'une part, et prise en charge des coûts de traitement des déchets de produits mis sur le marché, d'autre part.

- Le principe de base est de considérer que pour une entreprise³⁰ donnée, le niveau de l'amende doit s'appuyer sur le montant que cette entreprise aurait dû verser à un éco-organisme pour se libérer de ses obligations réglementaires. Ce dernier montant peut cependant être recalculé à la marge, par exemple pour les emballages, comme vu ci-dessus, par la seule prise en compte du poids.
- Pour la détermination de cette même référence, il apparaît inutile de compliquer le calcul (et de multiplier le nombre de montants selon les divers cas rencontrés) en retenant les facteurs correctifs que prévoient les barèmes (par exemple, emballages "perturbateurs de tri"). Plus généralement, les fonctions autres que la prise en charge des coûts de gestion des déchets considérés dans les barèmes des éco-organismes ne seront pas retenues pour la proposition de montant d'amende. Il s'agit ainsi de la réduction des déchets, du choix de matériaux recyclés... De même, en vue de simplifier le tableau des montants d'amende proposés, les fluctuations minimales entre types de biens (par exemple, divers couples électrochimiques des batteries au lithium...) visant à prendre en compte des moyens différents de tri et ou de traitement seront négligées.

S'agissant de sanctions, et pour la même raison, les préoccupations de non-concurrence entre familles de produits, de matériaux... ne seront pas prises en compte (par exemple, verre vs plastiques).

- Par rapport au montant ainsi déterminé, qui est donc assez proche de l'éco-contribution annuelle due à un éco-organisme, une option importante est ensuite à prendre, et qui se résume par la question "A combien de fois le montant de la redevance non payée doit-on fixer l'amende?"

Plusieurs options peuvent être envisagées, répondant à des constats communs, mais associées à des appréciations différentes qui vont être évoquées maintenant.

Un constat fondamental est le fait qu'en matière de charge pour l'entreprise, l'amende administrative ne sera pas seule : le redevable devra payer une éco-contribution de régularisation auprès de l'éco-organisme pour l'année en cours, et, selon les pratiques de chaque secteur, pour des années antérieures (de 0 à 2 en sus de l'année courante). La charge financière constituée par les versements à l'éco-organisme,

³⁰ Ou le cas échéant une personne physique...

complémentaires de l'amende à régler, est donc de 1 à 3 fois le montant déterminé par application de l'approche proposée ci-dessus.

L'autre constat est que, normalement, l'entreprise qui est passible de l'amende arrive à ce stade de la procédure, après plusieurs alertes et relances par l'éco-organisme, suivies de l'intervention amiable du ministère avec appel à régulariser et enfin la procédure contradictoire. Il est de ce fait logique d'envisager que l'amende sanctionne aussi la mauvaise foi, la désinvolture par rapport à des obligations réglementaires et sociétales, voire une prise de risque calculée de ne pas payer, et d'attendre... Dans ce cas, l'amende doit jouer par son montant un rôle accentué d'exemple pour ceux qui souhaiteraient poursuivre dans cette voie illégale... et de pénalité effective pour celui qui a tenté de l'économiser.

Sur la base de ces deux constats, l'administration peut retenir deux approches :

- Une approche "signal", qui vise à confirmer l'existence d'une faute, qui mérite sanction, avec la régularisation (y compris rétroactive), mais sans aller plus loin. A ce titre, l'amende pourrait être égale au montant calculé ci-dessus, ou un peu plus élevé, par exemple 120%). Des éco-organismes sont favorables à un tel niveau, soulignant que l'impact sur le chiffre d'affaires dans certaines branches serait déjà considérable.
- Une approche « sanction », avec une amende "sérieuse", représentant 2 ou 3 fois le montant calculé selon le mode proposé plus haut, ce qui en cas de régularisation pour 3 ans auprès d'un éco-organisme donne un coût global de 5 à 6 fois la redevance annuelle due. Plusieurs éco-organismes rencontrés sont favorables à une telle approche, seule à leurs yeux à même de ramener à de meilleures procédés les non-contributeurs. En outre, il serait le cas échéant possible de prendre en compte des cas graves, le ministre prononçant alors une amende lourde, rattrapant les années antérieures non prises en compte par l'éco-organisme.

Le développement ci-dessus, l'exemplarité et la lisibilité pour les professionnels, tant "réguliers" que ceux tentés par la fraude, avec toutefois la possibilité pour le ministre d'examiner d'éventuelles situations particulières, amènent la mission à suggérer cette seconde approche.

4.2.4. Propositions de montants pour la base de fixation de l'amende

Les montants proposés ci-après ont été établis en appliquant les règles ci-dessus aux contributions figurant au barème 2011 des organismes des différentes filières. En cas de multiplicité d'organismes, le barème le plus simple a été retenu. La conversion des taux unitaires en taux à la tonne a été faite lorsqu'elle était possible, notamment lorsque (cas le plus fréquent) le barème donnait des valeurs par article en précisant les tranches de poids correspondantes. Une exception est la filière textiles. La même approche pourra être utilisée pour les filières non étudiées ici.

Le tableau ci-dessous présente les montants de base proposés pour l'amende dans le cas du choix d'une approche "signal" (coefficient 1 par rapport au barème) Ces montants seraient à multiplier par le facteur 2 ou 3 si une approche "sanction" était retenue.

1 Filière Pneumatiques

Type de pneumatiques	Montant de la base de calcul de l'amende en € par tonne
Tous types	200

2 Filière emballages ménagers

Matériau de l'emballage	Montant de la base de calcul de l'amende en € par tonne
Acier	31
Aluminium	93
Papiers cartons (y compris briques alimentaires)	165
Plastiques (tous matériaux et emballages)	250
Verre	12
Autres matériaux	230

3 Filière imprimés-papiers

Nature du papier réglementé	Montant de la base de calcul de l'amende en € par tonne
Tous	40

4 Filière piles

Type d'accumulateurs et piles	Montant de la base de calcul de l'amende en € par tonne

Piles alcalines, salines, autres	285
Piles boutons	3000
Accumulateurs Cd/Ni	550
Accumulateurs NiMeH, ou lithium	355

5 Filière DEEE

Types d'appareils	Montant de la base de calcul de l'amende en € par tonne
Gros électroménager	170
Gros électroménager froid	475
Ecrans, moniteurs	300
Petits appareils ménagers	120
Ampoules fluo	1200

6 Filière Textiles

Type d'article textile	Montant de la base de calcul de l'amende en € par milliers d'unités
Très petits articles	1,10
Petits articles	4,45
Articles moyens	6,75
Gros articles	45

7 Filière Meubles

Type de meuble	Montant de la base de calcul de l'amende en € par tonne
Literie et sièges rembourrés	125
Tous les autres meubles	55

4.3. Problèmes posés par les pratiques différentes des éco-organismes

Sans que ceci soit spécifique à la question de l'amende administrative, on constate des pratiques différentes des éco-organismes sur deux points qui interfèrent avec la détermination de son montant.

Le premier est celui de la conduite tenu vis-à-vis des petits, voire des tout petits redevables, le second est celui intéressant la régularisation des redevables.

4.3.1. Fixation du montant de l'amende dans le cas des petits contributeurs

La position de certains éco-organismes (emballages, piles/accumulateurs) est que tout metteur sur le marché, même très modeste, est un redevable, et que le montant à encaisser ne doit pas être inférieur à un certain montant (80 € pour Eco-Emballages ; 150 € chez Screlec ou 200 € pour Corepile). La conséquence est que la redevance par unité peut être très élevée (par exemple, pour une très petite entreprise, importateur/metteur sur le marché de 100 téléphones par an avec batterie Cd Ni, une éco-contribution de 80 et 150/200 € sera à payer pour les deux filières emballages et piles/accumulateurs, alors que dans le même temps, l'éco-organisme DEEE demandera une éco-contribution de 1 € (100 fois le contribution visible d'un centime d'euro).

D'autres éco-organismes considèrent que les petits metteurs sur le marché peuvent être dispensés de l'éco-contribution. C'est le cas d'Ecofolio dont l'approche repose sur le seuil de 5 tonnes de papier en-dessous duquel la solution alternative à l'éco-redevance, la TGAP, n'était pas perçue par les douanes. En conséquence, Ecofolio dispense explicitement les metteurs sur le marché qui restent sous ce seuil, ce qui correspond à la non perception de toute éco-redevance inférieure à 180 €.

Ces pratiques différentes appellent une harmonisation de la part du régulateur du système de la REP, l'État. Deux options apparaissent : soit tout le monde paye au moins le forfait minimum, soit un seuil minimal d'activité conditionne l'éco-redevance et donc l'amende liée au non versement de la REP.

L'universalité de la participation a des avantages, y compris en termes de sensibilisation d'un grand nombre de petites entreprises. Son choix reviendrait par contre à accepter le dispositif d'amende administrative pour un très grand nombre d'entreprises³¹, peu au fait des procédures, et qui auront aussi du mal à percevoir le rôle de redevances multiples.

A contrario, le choix d'un montant minimum en-dessous duquel il n'y a pas redevance présente des avantages multiples :

- Il est fondé sur un raisonnement économique simple (ne pas dépenser plus en frais que le montant qui va être perçu),

³¹ Le rapport de la mission d'audit (CGEDD, CGIET, IGF – avril 2009) du dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers (2008) chiffrait à 170 000 le nombre d'entreprise éligibles à la seule éco-redevance "emballages ménagers".

- Même avec des déclarants nombreux, la collecte globale est du deuxième ordre³²,
- Il réduit considérablement le nombre d'assujettis, et par conséquent, le nombre de procédures d'amende,
- Il évite une sur-administration des entreprises de taille très réduite, déjà soumises à de multiples réglementations.

La mission recommande à l'administration d'harmoniser la conduite des éco-organismes vis-à-vis du niveau minimal d'activité à prendre en compte pour soumettre un metteur sur le marché à l'obligation d'éco-contribution. Elle propose de généraliser le principe d'un seuil minimal d'activité en-dessous duquel le metteur sur le marché est dispensé du paiement de l'éco-contribution. Au-delà de ce seuil d'activité, l'éco-contribution aurait une base minimum de l'ordre de 100 €.

En revanche, il apparaît nécessaire que le montant de l'amende, pour les non-contributeurs relevant d'une éco-contribution modeste, soit fixé à un niveau minimal afin de rendre respectable et dissuasif le système de sanction : une amende administrative devrait être d'un montant minimal compris entre 2000 et 4000 €.

4.3.2. Politique des éco-organismes en matière de rétroactivité et de régularisation des années dues

La question des entreprises qui régularisent leur situation se pose en termes différents, mais le constat est là encore de divergences fortes entre éco-organismes, comme le montre la politique de trois d'entre eux :

- Pour Eco-Emballages, il y a paiement en sus de l'année de régularisation des deux années précédentes,
- Chez Ecofolio, il n'y a jusqu'à présent aucun rappel pour les années antérieures,
- Chez les éco-organismes de la filière des piles et accumulateurs, la rétroactivité est un point de négociation possible avec l'entreprise qui souhaite régulariser.

Le cas d'un non-contributeur multi-filières (cf. exemple ci-dessus) amplifie le besoin d'harmonisation.

Tous les organismes rencontrés ont confirmé leur souhait de rattrapages systématiques, seuls à même d'éviter que le non-contributeur, même voulant se régulariser, se retrouve gagnant.

La mission recommande à l'administration d'harmoniser la conduite des éco-organismes en matière de rétroactivité et de rattrapage des années dues pour les éco-contributeurs régularisant leur situation.

³² Ainsi, pour les deux organismes piles/accumulateurs, 150 déclarants payent le forfait minimum de 150 € chez Screlec (soit 0,5 % des montants perçus), et 200 déclarants payent 40 000 € (0,6% des ressources) chez Corepile.

4.3.3. Fixation de l'amende pour un non-contributeur relevant de plusieurs filères

Le sujet peut être illustré en reprenant l'exemple examiné plus haut, celui d'un metteur sur le marché de téléphones avec batteries et emballages.

La gestion amont du dossier nécessite du ministère une coordination entre éco-organismes concernés. La question du montant de l'amende à retenir conduit à prendre en compte l'amende qui aurait été prononcée pour chaque filière et à les additionner, en négligeant le cas échéant un montant marginal (afin d'éviter l'addition de nombres disproportionnés : dans l'exemple précité, un centime d'euro au titre des DEEE et 1€ au titre des piles et accumulateurs).

Recommandation n°5 : 1°) Sans préjudice du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration en-dehors des maxima légaux à ne pas dépasser, le montant de l'amende administrative peut être déterminé à partir du niveau d'activité et des quantités indicatives de produits et déchets, sur la base des barèmes des éco-organismes avec une approche dite "signal" (valeurs du barème), ou une approche "sanction" (deux ou trois fois les valeurs du barème). 2°) L'administration doit harmoniser la conduite des éco-organismes vis-à-vis du niveau minimal d'activité à prendre en compte pour soumettre un metteur sur le marché à l'obligation d'éco-contribution, en généralisant le principe d'un seuil minimal d'activité en-dessous duquel le metteur sur le marché est dispensé du paiement de l'éco-contribution. Au-delà de ce seuil d'activité, l'éco-contribution aurait une base minimum de l'ordre de 100 €. 3°) L'administration doit également harmoniser la conduite des éco-organismes en matière de rétroactivité et de rattrapage des années dues pour les éco-contributeurs régularisant leur situation. 4°) Pour les non-contributeurs ayant un niveau d'activité modeste, le montant de l'amende doit atteindre un niveau minimal rendant respectable et dissuasif le système de l'amende administrative, par exemple, un montant compris entre 2000 et 4000 €.

CONCLUSION

Le système de la responsabilité élargie des producteurs (REP) repose sur le principe d'équité entre les redevables d'une même filière. L'existence de non-contributeurs décrédibilise et affaiblit le système. Il appartient aux éco-organismes d'abord, à l'État ensuite, d'assurer l'égalité de traitement entre tous les metteurs sur le marché soumis à des obligations identiques.

La loi offre aujourd'hui à l'État des outils qui doivent lui permettre de remplir son rôle. Ce dernier agréé les éco-organismes sur la base d'un cahier des charges dont il fixe les clauses et il en contrôle le respect ; il sanctionne les non-contributeurs identifiés par l'éco-organisme à l'aide d'une amende administrative, instrument nouveau qui se substitue à l'incrimination délictuelle, peu employée et peu opérante, dépendante du choix du parquet de poursuivre ou non. L'amende administrative apparaît aujourd'hui comme un moyen prometteur pour réprimer, dissuader, et prévenir les manquements à la REP.

C'est le ministre chargé de l'environnement qui est compétent pour prononcer l'amende administrative, c'est donc lui l'autorité de police administrative dans ce domaine. Au sein de l'administration centrale, c'est la direction générale de la prévention des risques (DGPR) qui va gérer cette police administrative.

Dans les suites à donner au dossier des non-contributeurs transmis par l'éco-organisme, l'administration aura un pouvoir d'appréciation sur la robustesse du dossier, sur la pertinence de la sanction et sur la fixation de son montant. Il faut ici bien souligner que la détermination du montant de l'amende administrative est laissée au pouvoir discrétionnaire de l'administration si ce n'est que la loi fixe un plafond à ne pas dépasser qui repose sur les quantités de produits et de déchets concernés, quantités qu'au demeurant l'administration pourra ne pas connaître avec exactitude. Cependant, ce plafond paraît suffisamment élevé pour ne pas rendre cette condition anormalement contraignante. Dans tous les cas, il appartiendra à l'autorité administrative de déterminer un montant de l'amende qui, à la fois, implique le respect sinon la crainte des resquilleurs et ne mette pas en danger la vie de l'entreprise.

L'amende administrative génère deux actes administratifs, d'abord la décision proprement dite d'amende, ensuite le titre de perception. Ces deux actes offrent au redevable de larges facultés de contestation juridique : recours contentieux, opposition à poursuites, opposition à titre. Il s'ensuit que l'administration devra être très attentive au respect des règles de fond et de forme tout le long de la procédure afin que ses actes puissent affronter sans difficulté les épisodes du contentieux administratif.

L'objectif de la mission a été de définir une procédure opérationnelle permettant de garantir la sécurité juridique de l'amende administrative. Les propositions du rapport privilégient la simplicité et le pragmatisme : en recourant aux éco-organismes pour la recherche et l'identification des non-contributeurs, en confiant le contrôle administratif aux agents habilités de la DGPR, en écartant le principe d'une commission

consultative, en s'abstenant de faire appel aux services déconcentrés en cas d'investigations complémentaires. Pour ce qui intéresse les textes juridiques, deux dispositions minimales et simples sont indispensables : l'une concerne les conditions de recouvrement de l'amende à insérer dans un décret en Conseil d'État, l'autre habilite, par voie d'arrêté, les agents de la DGPR pour assurer la police administrative de la REP.

Le bon fonctionnement du système d'amende administrative exige des éco-organismes la mise en place d'une véritable politique de recherche et d'identification des metteurs sur le marché et par conséquent des non-contributeurs, démarche déjà développée dans certaines filières. De la qualité des dossiers transmis à l'administration découlera la robustesse juridique de la sanction. Les cahiers des charges doivent en conséquence être actualisés à cet effet. D'une façon plus générale, la politique des éco-organismes doit être harmonisée. Les missionnaires ont pu en effet observer des différences d'approche entre filières qu'il serait souhaitable de réduire, même si elles ne constituent pas à proprement parler des causes de distorsion de concurrence puisque touchant des filières différentes : c'est ainsi le cas du seuil minimal de l'éco-contribution, du nombre d'années devant être régularisées pour tout contributeur retardataire ou repentant...

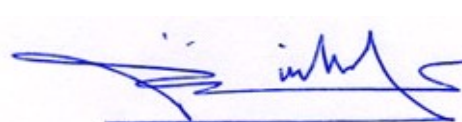
La bonne utilisation de l'outil "amende administrative" doit conduire à un meilleur respect de l'ensemble des obligations de la REP. Se pose alors la question, dans la phase de maturité du système où nous sommes aujourd'hui, de ceux qui échappent légalement à la REP bien que produisant des déchets qui nécessitent les mêmes traitements et coûts que ceux qui y sont soumis. C'est ainsi que dans le domaine des papiers graphiques (ou papiers imprimés), des secteurs aussi importants que la presse payante ou les catalogues de la grande distribution bénéficient de régime d'exception. Dans ce même domaine des papiers graphiques, il convient de savoir que parmi les ministères (qui sont tous des producteurs de papiers graphiques), le seul qui s'acquitte de ses obligations est le ministère qui a demandé le présent rapport.

François DURAND



Inspecteur général de
la santé publique vétérinaire

Rémi GUILLET



Ingénieur général
des mines

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



cl^r AN2012

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale de la prévention des risques

Service de la prévention des nuisances
et de la qualité de l'environnement

Département Politique de gestion des déchets

Bureau de la qualité écologique des produits

120077

Réf : BQEP-12-111-BL
Affaire suivie par : Baptiste LEGAY
baptiste.legay@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 01 40 81 87 87

Paris, le 15 MAI 2012

Le directeur général de la prévention des
risques

à

Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Objet : sanctions administratives prévues au III de l'article L.541-10 du code de l'environnement en matière de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) est une déclinaison opérationnelle du principe "pollueur-payeur" et sa mise en œuvre constitue un des piliers de la politique environnementale en matière de déchets. Les articles L.541-10 et suivants du code de l'environnement en fixent les modalités.

Son application intéresse aujourd'hui une quinzaine de filières couvrant la majorité de gisements de déchets ménagers et assimilés qui présentent un enjeu particulier en matière de valorisation ou de traitement ; la REP se traduit par l'obligation pour les responsables de la mise sur le marché des produits relevant de ces filières de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en sont issus, généralement en contribuant à un éco-organisme agréé par les pouvoirs publics ou en établissant un système individuel approuvé par les pouvoirs publics.

Le non-respect de ces obligations par les metteurs sur le marché fait l'objet de sanctions administratives de la part du ministre chargé de l'environnement ; le déroulement de la procédure et le montant des amendes administratives sont fixés par le III de l'article L.541-10 du code de l'environnement.

Le bon fonctionnement du système de REP, fondamental pour son équité et son efficacité, repose sur le respect de leurs obligations par tous les metteurs sur le marché intéressés – producteurs, importateurs, distributeurs. Il implique en conséquence que les pouvoirs publics jouent convenablement leur rôle de police administrative en terme de détection et de sanction des personnes qui échapperaient délibérément à leurs obligations. En particulier, l'existence de metteurs sur le marché « non-contributeurs » dans les filières REP pose en effet des problèmes à la fois de manque à gagner financier pour les éco-organismes, de démobilité pour les metteurs sur le marché qui s'acquittent bien de leurs obligations, et de crédibilité du dispositif de cadrage de la filière.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

MEDDTL – 92050 LA DEFENSE CEDEX – Tél : 01 40 81 21 22

Le système fixant les modalités de contrôle et de sanctions est très récent (décembre 2010) et commence à se mettre en place. Il est innovant et son application peut conduire à des questionnements auxquels le CGEDD pourrait contribuer à répondre.

Aussi j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir désigner une mission, constituée d'un ou plusieurs membres du Conseil, afin d'analyser l'opérationnalité du système de contrôle et de sanctions prévu au III de l'article L.541-10 du code de l'environnement. L'analyse portera :

- sur les modalités pratiques du contrôle administratif des metteurs sur le marché relevant des filières REP existantes, notamment :
 - o la nécessité d'une habilitation des agents chargés des contrôles, les corps existants pouvant réaliser les contrôles spécifiques, ainsi que l'éventuelle intégration de la vérification de la régularité des entreprises vis-à-vis de cette obligation à l'occasion de dispositifs de contrôle déjà existants.
 - o les modalités de caractérisation pratique des infractions,
 - o l'accès aux documents administratifs lors des contrôles,
 - o l'accès sur les lieux lors des opérations de contrôle,
 - o la procédure contradictoire pour ce qui touche aux droits de la défense,
 - o la mise en place effective des recouvrements de sommes le cas échéant,
- sur les facteurs de détermination du montant des amendes,
- sur les moyens nécessaires à mettre en oeuvre au sein de l'administration pour assurer cette mission de contrôle à court terme comme sur la durée.

L'analyse sera attentive aux différents points critiques en termes juridiques du déroulement des procédures, notamment pour ce qui touche aux droits de la défense.

Elle s'intéressera par ailleurs à la mise sur le marché par la voie d'Internet et aux spécificités éventuelles à prendre en compte dans ce domaine lors des opérations de contrôle.

L'analyse pourra être illustrée au travers de quelques cas d'école rencontrés dans les principales filières (pneumatiques, piles et accumulateurs, emballages ménagers, équipements électriques et électroniques, textiles, papiers, médicaments hors d'usage...).

Elle pourra utilement examiner des systèmes similaires de sanctions administratives ayant démontré leur efficacité.

Je souhaiterais pouvoir disposer du rapport dans un délai de quatre mois suivant la désignation des missionnaires.

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Direction générale de la prévention des risques/Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement

- Patricia BLANC, chef de service
- Loïc BEROUD, chef du département "politique de gestion des déchets"
- Baptiste LEGAY, chef du bureau "qualité écologique des produits"
- Marie BEAU, juriste stagiaire

Secrétariat général

- Bernard HUBERT, adjoint au sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme à la direction des affaires juridiques
- Boubakar KAMARA, responsable de l'unité recettes du bureau MC2 au service des affaires financières

Direction générale de l'énergie et du climat

- Hélène BRUNET-LECOMTE, chef du bureau "réglementation et affaires techniques" à la direction de l'énergie/sous-direction de l'industrie nucléaire
- Yann MÉNAGER, chef du bureau "économies d'énergie et chaleur renouvelable (entretien téléphonique) au service "climat et efficacité énergétique"/sous-direction "climat et qualité de l'air"

Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)

- Marc RODRIGUEZ chef du département comptable ministériel (DCM)

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale des finances publiques/service de la gestion fiscale/sous-direction des particuliers

- Guy CLEAZ-SAVOYEN, chef de bureau GF-1C
- Catherine ELDI

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau

- Marjorie BRUNEAU, bureau du droit public

Direction des affaires criminelles et des grâces

- Claire DONNIZAUX, bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement (entretien téléphonique)

Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt

Secrétariat général/service des affaires juridiques

- Isabelle TISON, sous-directrice du droit de l'administration, de la concurrence et des procédures juridiques communautaires

Autorités administratives indépendantes et établissements publics

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

- Victor HAÏM, président
- Céline CALLEGARI, responsable du pôle amendes

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- Alain GELDRON
- Jean-Charles CAUDRON

INSEE/Conseil national de l'information statistique (INSEE)

- Alain MAILLARD (entretien téléphonique)

Personnalités compétentes

- Frédéric ABAUZIT, vice-président du Tribunal administratif de Nîmes
- Dominique GUIHAL, conseillère à la Cour d'appel de Paris

Eco-organismes

Eco-Emballages

- Eric BRAC DE LA PERRIERE
- Geoffroy DE TILIERE
- François DEMEURE DIT LATTE

Eco-mobilier

- Dominique MIGNON

Ecofolio

- Géraldine POIVERT
- Mickaël MARTIN

- Alexandre HIRSCH

Corepile

- Frédéric HEDOUIN
- David TURMEL

Screlec

- Jacques DAVID

* *
*

Annexe 3. Comparaison entre différents systèmes d'amendes administratives

Les systèmes législatifs mettant en place des sanctions administratives et notamment des amendes administratives, sont nombreux. Tous ne sont pas rendus opérationnels par des textes subséquents, et lorsqu'ils le sont, leur effectivité n'est pas toujours assurée.

Les sanctions administratives se placent au sein d'une police administrative spéciale³³.

Les cinq systèmes de police administrative examinés dans la présente note se distinguent par leur effectivité. Ils sont en effet opérationnels et produisent des sanctions qui peuvent être contestées. Ces systèmes sont donc validés par une jurisprudence. Ils intéressent :

- L'information statistiques des entreprises,
- L'environnement des aéroports,
- Les marchés financiers,
- Les certificats d'économie d'énergie,
- L'alimentation et la santé publique vétérinaire.

Le tableau ci-après en présente les caractéristiques principales. Il mentionne en première ligne, en plus de la dénomination du système, la structure qui est la plus concernée par la procédure de la sanction et qui n'est pas obligatoirement l'autorité compétente qui la prononce.

Ces cinq systèmes illustrent le régime des sanctions administratives, avec des principes de base, communs à tous, et des modalités particulières bénéficiant d'une certaine marge dans leur définition.

- **Des principes de base communs à tous les régimes juridiques de sanctions administratives**

Les cinq régimes juridiques de sanctions administratives pris en exemple présentent des bases communes. En effet, tous reposent (comme le montre le tableau pour les deux premiers points ci-dessous) :

- Sur une base législative,
- Sur une autorité administrative qui est soit l'État (ministres chargés de l'économie, de l'énergie ; préfet), soit une autorité administrative indépendante (collège de l'ACNUSA, commission des sanctions de l'AMF),
- En matière de procédure, sur le principe du contradictoire garantissant les libertés fondamentales. Ce principe est toujours décrit précisément dans la loi ou le règlement,
- Sur la contestation possible de la sanction au travers d'un recours de plein contentieux, qui permet donc au juge administratif de réformer la sanction (et de se substituer à l'autorité administrative),

³³ On entend par police administrative l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public (décliné selon la triade *sécurité publique, tranquillité publique, salubrité publique*). Elle se traduit par l'édition de normes juridiques sanctionnées. On distingue la police administrative générale et des polices administratives spéciales. La première relève de l'État (Premier ministre et préfets) ou des maires. Les secondes correspondent à des législations particulières avec des autorités compétentes qui dérogent aux principes de la police administrative générale.

- Sur une procédure de recouvrement, pour ce qui concerne l'amende administrative, qui renvoie toujours à la procédure prévue pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine et qui est détaillée aux articles 80 et suivants du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique.

Ces principes (appelés principes généraux du droit), en-dehors du dernier point, communs à toutes les sanctions administratives ont pour origine la jurisprudence. Ils peuvent être repris, ou non, par les textes juridiques qui créent les sanctions. En revanche, le processus conduisant à la sanction et la décision de sanction devront les respecter, sous peine de voir la sanction réformée par le juge administratif.

Ces principes visent à apporter des garanties de procédure se rapprochant de celles de la police judiciaire.

- **Des modalités au sein de la procédure qui peuvent varier selon les sanctions administratives**

A côté de règles constantes, les régimes de sanctions administratives peuvent présenter différents aspects qui intéressent l'appellation de l'incrimination, les modalités de constatation du manquement, l'intervention d'une commission, l'existence d'un délai de prescription.

- L'appellation de l'incrimination peut varier : manquement, non-respect, inobservation, infraction administrative. L'expression d'infraction administrative n'est d'ailleurs pas sans inconvénient car elle conduit par simplification à l'emploi du mot infraction et à la confusion avec l'infraction pénale, qui elle-même est le plus souvent réduite au mot infraction.
- Les modalités de constatation du manquement intéressent l'agent qui procède au constat et la forme du constat.

L'agent qui constate l'infraction n'est pas toujours clairement désigné au niveau des textes législatifs et réglementaires. Il peut l'être comme dans le dispositif prévu par le code rural et de la pêche maritime en matière de santé publique vétérinaire qui est un exemple de police administrative où les manquements sont constatés par des agents qui soit appartiennent à des catégories précises (ils peuvent être également agents de police judiciaire), soit sont habilités par le ministre compétent. La police de l'AMF identifie également les agents qui constatent les manquements puisque ceux-ci sont habilités par l'AMF, en quelque sorte "à la demande", pour telle enquête ; par ailleurs, ils peuvent ne pas appartenir à l'Autorité. Le système de l'ACNUSA, quant à lui, fait appel exclusivement à des agents commissionnés et assermentés, en conséquence des agents de police judiciaire, qui procèdent au constat sous forme de procès-verbal. Ce qui rapproche les deux types de police, administrative et judiciaire. En revanche, en matière d'information statistique des entreprises et de

certificats d'économie d'énergie, l'auteur du constat n'est pas clairement identifié : dans le premier cas, c'est le service enquêteur de l'INSEE, dans le second, c'est le ministère chargé de l'énergie, sans autre précision, qui procèdent au constat du manquement.

- La forme du constat n'est pas toujours précisée par les textes. Quand elle l'est, le constat prend la forme d'un simple rapport ou d'un procès-verbal.
- L'intervention d'une commission est un autre point de variation. Il convient ici de distinguer les polices administratives à autorité étatique et les autorités administratives indépendantes.

Dans le premier cas, une commission administrative peut délivrer un avis à l'autorité administrative. Il en est ainsi en matière d'information statistique des entreprises. En revanche, en matière de certificats d'économies d'énergie et de santé publique vétérinaire, le ministre dans le premier cas, le préfet dans le second se dispensent d'un tel avis puisqu'aucune commission n'est prévue.

Les autorités administratives indépendantes font quant à elles systématiquement intervenir une structure collégiale qui délibère sur la décision. C'est ainsi que le collège de l'ACNUSA et la commission des sanctions de l'AMF prennent collectivement la décision.

- Un délai de prescription peut apparaître dans certains régimes de sanction : il débute avec la mise en demeure ou la commission des faits ; son terme peut être le prononcé de l'amende, l'engagement des poursuites... Le délai est d'un an pour les amendes instruites par l'INSEE, de deux ans pour celles relevant de l'ACNUSA.

En conclusion, ce panorama montre que les systèmes de sanctions administratives bénéficient d'un socle commun qui en premier lieu garantit le respect des libertés fondamentales ; ces systèmes se rapprochent ainsi des garanties présentées par la procédure pénale. En revanche, certains aspects de la procédure de l'amende administrative permettent une certaine liberté : c'est le cas des modalités de constat du manquement ou de l'opportunité d'un avis émanant d'une commission consultative.

Système (structure concernée)	Information statistiques des entreprises (INSEE)	Environnement des aéroports (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, ACNUSA)	Marchés financiers (Autorité des marchés financiers, AMF)	Certificats d'économies d'énergie (ministère chargé de l'énergie)	Alimentation et santé publique vétérinaire (services déconcentrés du ministère chargé de l'alimentation)
Textes juridiques	loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques (article 7) (article 19 du décret n°2009-318)	code des transports (art. L.6361-1 à 6361-14)	code monétaire et financier (articles L.621-1 et suivants)	code de l'énergie (articles L.222-1 à 222-9) (décrets n°2010-1663 et 2010-1664 modifié)	code rural et de la pêche maritime (livre II et notamment les articles L.206-2, L.221-5, L.231-2 et R.206-1)
Sanctions	amendes administratives	amendes administratives et autres sanctions	amendes administratives et sanctions liées à l'exercice professionnel	amendes administratives	sanctions administratives
Modalités de constat du manquement	constat par le service enquêteur de l'INSEE (contrôle documentaire)	constat par procès-verbal dressé par agent commissionné et assermenté visé à l'article L.150-13 (contrôle documentaire)	contrôles et enquêtes réalisés à la demande du secrétariat général de l'AMF par des agents habilités, membres ou non de l'AMF ouverture d'une procédure de sanction par le Collège de l'AMF	le ministre chargé de l'énergie (contrôle documentaire)	constat et rapport par les agents de la police administrative qui sont soit des agents appartenant à un corps et à un service, soit des personnes nommément désignées par un arrêté du ministre (L.221-5, L.231-2)

Auteur de l'instruction	rapporteur au sein du service de l'INSEE ou du comité contentieux	instruction par agent commissionné et assermenté de l'ACNUSA (agent distinct de celui qui procède au constat)	nstruction par un membre de la Commission des sanctions	le ministère chargé de l'énergie	le service déconcentré de l'État compétent (direction départementale de la protection des populations)
Intervention d'une commission	le conseil national de l'information statistique réuni en comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires émet un avis	le collège de l'ACNUSA délibère de la sanction par une délibération	amende prononcée par la Commission des sanctions de l'AMF	non	non
Autorité administrative	ministre chargé de l'économie	ACNUSA (président et collège)	la Commission des sanctions de l'AMF	le ministre chargé de l'énergie	le préfet
Délai	Passé un délai de deux ans à compter de la date de réception de la mise en demeure, le ministre ne peut plus infliger d'amende	aucune poursuite ne peut être engagée plus de deux ans après la commission des faits constitutifs d'un manquement		Sans objet	Sans objet

Annexe 4 Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Autorité des marchés financiers
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CENT	Centre éditique national du Trésor public
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGIET	Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies
DCB	Département comptable budgétaire
DCM	Département comptable ministériel
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DEEE	Déchet des équipements électriques et électroniques
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ETP	Équivalent temps plein
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PET	Polyéthylène téréphtalate
RAR	Recommandé avec accusé de réception
REP	Responsabilité élargie des producteurs
SCBCM	Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
UV	Unité de vente
UVC	Unité de vente consommateur

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

