

**6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 6 mars 2023**

**Lecture du 27 mars 2023**

## **CONCLUSIONS**

**M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public**

L'affaire se passe rue Etienne Marcel à Montreuil, sur des parcelles appartenant à l'indivision B... Elle vous conduira à apporter des précisions utiles sur la personne responsable des opérations nécessaires à la gestion de déchets dans le cadre de l'article L. 541-2 du CENV.

La société B... AMM Industrie a été autorisée à exploiter un atelier de traitement des métaux en 2005, et après une dizaine d'année d'exploitation, cette société a été placée en liquidation judiciaire, liquidation qui a été clôturée par jugement du TC de Bobigny en 2017.

A la suite d'un signalement du maire en raison de l'hospitalisation de deux géomètres-experts qui étaient venus faire un métrage, le préfet de la Seine-Saint-Denis a mis en demeure en 2019 l'indivision Berthollet de procéder à l'évacuation des déchets présents sur le site anciennement exploité par la société B... AMM Industrie. Le TA de Montreuil a été saisi d'une demande d'annulation de cet arrêté par les 3 membres de l'indivision, il a rejeté cette demande après avoir donné acte du désistement d'un des membres de l'indivision. Seule Mme Marie B... a fait appel de ce jugement devant la CAA de Paris qui lui a donné raison. C'est l'arrêt contre lequel se pourvoit le ministre.

La détermination de la personne destinataire des mesures de police de l'environnement est souvent délicate, notamment lorsque le destinataire naturel de l'obligation ne s'est pas fait connaître de l'administration, ou qu'il a disparu.

Même si cette question est souvent celle du responsable de la remise en état d'un site soumis à la police des installations classées, le régime relatif à la police des déchets est différent de celui applicable en matière de dépollution des ICPE.

En matière d'ICPE, le propriétaire du terrain n'est en général pas débiteur des obligations concernant l'installation située chez lui : vous jugez avec constance que le propriétaire du

terrain d'assiette de l'exploitation n'est pas, en cette seule qualité, débiteur de cette obligation. Il n'en va autrement que si l'acte par lequel le propriétaire a acquis le terrain d'assiette a eu pour effet, eu égard à son objet et à sa portée, en lui transférant l'ensemble des biens et droits se rapportant à l'exploitation concernée, de le **substituer à l'exploitant**. (cf en dernier lieu CE 29 juin 2018 Min env c/ Akzo Nobel n° 400677, dans la lignée de CE Ass 8 juillet 2005 n° 247976, Sté Alusuisse-Lonza-France). Ceci revient à dire que pour devenir débiteur des obligations, le propriétaire du terrain doit en réalité être regardé comme le **successeur** de l'ancien exploitant pour l'application des obligations de la police des ICPE.

La logique pour les déchets est différente, puisque la loi ne désigne pas comme responsable le seul **producteur** de déchets ou son ayant-droit, mais aussi le **détenteur**. Ceci transpose une disposition de la directive Déchets de 2006 qui définit le détenteur : comme « *le producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession* ». Comme le notait le pdt Guyomar dans ses conclusions sur l'arrêt Commune de Palais sur Vienne en 2011, en visant la personne qui a les déchets « en sa possession » la directive communautaire marque bien le caractère objectif de la qualité requise pour être débiteur de l'obligation.

Vous jugez ainsi depuis cet arrêt CE 26 juillet 2011 Commune de Palais-sur-Vienne, n° 328651 que le propriétaire du terrain sur lequel ont été entreposés des déchets peut, en l'absence de détenteur connu de ces déchets, être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de **négligence** à l'égard d'abandons sur son terrain.

Vous avez précisé très logiquement que la responsabilité du propriétaire est **subsidaire** par rapport à celle du producteur par une décision CE 1er mars 2013 Sté Natiocrédimurs, n° 354188 et vous avez enfin précisé qu'outre l'hypothèse de négligence, le propriétaire du terrain devait aussi être considéré comme détenteur s'il ne pouvait **ignorer**, à la date à laquelle il est devenu propriétaire de ce terrain, d'une part, l'existence de ces déchets, d'autre part, que la personne y ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations. C'est votre décision CE 24 oct. 2014 Sté Unibail Rodamco, n°361231.

Lorsque le producteur n'est plus en mesure d'assumer ses responsabilités, la qualité de responsable des déchets est donc beaucoup plus naturellement reconnue au propriétaire du terrain qu'en matière d'ICPE. Les limites que vous avez posées traduisent l'idée défendue par le pdt Guyomar dans les conclusions précitées qu'il ne s'agit pas de rendre responsable des déchets « *des propriétaires qui seraient victimes de dépôt intempestifs de déchets sur leur propriété, du type « décharge sauvage* » ».

En l'espèce l'arrêté préfectoral se place très clairement dans le cadre de votre jurisprudence, il constate que l'exploitant est défaillant, puisque la société Berthollet AMM industrie a été radiée du registre du commerce, puis que les membres de l'indivision Berthollet, propriétaires des terrains, résident sur le site, de sorte qu'ils avaient connaissance de la présence des déchets et des risques afférents.

La cour, pour annuler l'arrêté litigieux, s'est fondée sur des considérations qui nous paraissent dénaturer les faits de l'espèce et surtout, traduire une erreur de droit en cherchant à prendre en compte l'attitude de l'administration pour juger que les consorts Berthollet ne seraient pas détenteurs des déchets.

Tout d'abord, et sur le plan du pur droit, la cour a cherché à qualifier le comportement de l'administration, pour établir de sa part un manque de diligence dans l'exercice de ses pouvoirs de police des ICPE pour en tirer la conclusion que les consorts B... n'auraient fait preuve d'aucune négligence de nature à leur conférer la qualité de détenteurs des déchets.

Votre jurisprudence n'a pas ajouté une telle condition pour exonérer le détenteur de déchets de son obligation, et nous ne croyons pas qu'une telle condition supplémentaire soit justifiée. Il s'agit ici de définir le redevable d'une obligation d'élimination des déchets, et le comportement de l'administration en tant qu'autorité de police des ICPE ne peut pas jouer de rôle dans cette appréciation. Tout au plus, une éventuelle carence de l'administration pourrait être fautive en cas d'engagement de sa responsabilité, mais on se situe ici dans un contentieux objectif de police des déchets, pas dans un contentieux de responsabilité administrative.

Nous comprenons bien le raisonnement de la cour : les produits dangereux entreposés sur le terrain de l'indivision Berthollet ont servi à l'exploitation d'une ICPE, et, normalement c'est dans le cadre de l'exploitation de cette ICPE, ou des procédures mettant fin à cette exploitation, que ces produits auraient dû faire l'objet des mesures de traitement appropriées. Il est certain que les négligences de l'exploitant de l'ICPE qui ont permis la subsistance de ces déchets sur le terrain ne sont pas imputables aux propriétaires du terrain.

On peut aussi considérer qu'une éventuelle insuffisance des mesures de police des ICPE ait **contribué** à ce qu'une fois l'exploitant disparu, des déchets restent à traiter alors qu'un fonctionnement normal de l'ICPE en fin d'exploitation aurait conduit à ce qu'aucun déchet ne subsiste dans un site qui aurait été dépollué. Mais comme on l'a dit, le raisonnement à suivre en matière de police des déchets n'est pas identique à celui qu'il faut tenir en matière d'obligation de remise en état du site au titre de la police des ICPE.

On peut aussi relever que la situation de l'espèce n'est pas celle où un détenteur de déchet viendrait abandonner ses déchets sur le terrain d'autrui : dans ce cas, seules des circonstances

très particulières peuvent faire passer le propriétaire du terrain du statut de victime du dépôt sauvage à celui de détenteur des déchets.

Notre situation est celle où, pour l'essentiel, les déchets sont **restés** entreposés sur le même site que celui où ils ont été produits, mais où le détenteur des déchets a disparu. Cette situation est en réalité celle que vos précédents Commune de Palais sur Vienne en 2011 et Unibail Rodamco en 2014 ont traité, qui implique la fin d'une exploitation d'ICPE où la disparition de l'exploitant n'a permis ni la mise à sa charge d'obligations de dépollution au titre des ICPE, ni de gestion des déchets au titre de cette police. La disparition de l'exploitant / détenteur des déchets clos une séquence, et la seule question qui se pose alors est de savoir si le propriétaire du terrain où se trouvent les déchets doit être considéré comme détenteur au sens de l'article L. 541-2 du CENV.

Nous croyons donc que vous devrez faire droit au moyen d'erreur de droit soulevé par le ministre. Il est vrai qu'en amont de cette question se pose celle de l'existence ou non d'une négligence des intéressés, de nature à retenir qu'ils possédaient les déchets déposés sur leurs terrains et les qualifiant de détenteur. L'appréciation de la cour est toutefois totalement orientée vers la recherche d'un manque de diligence de l'administration, ce qui pourrait d'ailleurs justifier de retenir la dénaturation sur l'appréciation de ce manque de diligence car l'administration a mis en demeure l'exploitant dès 2010 et a procédé à plusieurs rappels ensuite.

L'appréciation de l'absence de négligence des propriétaires est également critiquable. Comme on l'a dit, la négligence doit s'apprécier de façon essentielle à partir du moment où le détenteur de déchets qu'est l'exploitant ICPE a disparu. Pour autant, lorsque le propriétaire du terrain, sans se confondre avec l'exploitant personne morale présente néanmoins des liens, y compris parce que les propriétaires vivent sur le site, il n'est pas absurde de relever qu'ils avaient nécessairement connaissance des mises en garde adressé à ce sujet par l'administration. Mais la question déterminante est celle de l'attitude du propriétaire une fois que l'exploitant, producteur des déchets, a disparu. Les pièces du dossier soumis aux juges du fond tendent à montrer qu'ils n'ont pas cherché à faire éliminer les déchets présents sur leur terrain avant 2020, alors qu'ils connaissaient des dangers des déchets entreposés, de sorte que vous pourriez retenir une dénaturation de la cour sur ce point également.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la CAA de Paris et au rejet du surplus.