

N°360791

**Conseil national des professions de l'automobile,
branche professionnelle des recycleurs de l'automobile**

6^{ème} et 1^{ère} sous-section-réunies

Séance du 8 janvier 2014

Lecture du 29 janvier 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. L'article L. 541-2 du code de l'environnement pose le principe de la responsabilité de tout producteur ou détenteur de déchets, qui est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion.

Cette exigence a été adaptée à diverses catégories de produits et de déchets, notamment aux véhicules et au sein de ceux-ci, aux véhicules hors d'usage.

Ainsi, en vertu de l'article R. 543-155 (3°), « les personnes qui assurent la prise en charge, le stockage, la dépollution et le démontage des véhicules hors d'usage, dénommées centres VHU, doivent être agréées conformément aux dispositions de l'article R. 543-162 ». Ce dernier article précise qu'est annexé à l'agrément un cahier des charges, défini à l'article R. 543-164, qui fixe les obligations du bénéficiaire et renvoie à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'intérieur, de l'économie et de l'industrie, le soin d'en préciser le contenu.

Tel est l'objet de l'arrêté du 2 mai 2012 que le Conseil national des professions de l'automobile, branche professionnelle des recycleurs de l'automobile, attaque devant vous.

II. Il est d'abord soutenu que l'arrêté n'a pas fait l'objet des mesures d'information et de participation du public qu'exigent les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement pour la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le moyen nous semble opérant. L'acte réglementaire attaqué a une incidence directe sur l'environnement dès lors que le cahier des charges qu'il précise comporte les mesures de protection de l'environnement qui s'imposent aux opérateurs. L'incidence nous paraît également significative, en raison des enjeux considérables pour l'environnement de la gestion des quelques 1,5 millions de véhicules devenant hors d'usage chaque année. En tout état de cause, le moyen n'est pas fondé, le projet d'arrêté ayant fait l'objet d'une publication sur le site du ministère chargé de l'écologie qui a permis de recueillir un grand nombre d'observations.

III. Deux séries de dispositions sont particulièrement visées.

Il s'agit tout d'abord de celles du 10° du cahier des charges placé en annexe de l'arrêté qui disposent (2ème tiret) que « les emplacements affectés à l'entreposage des véhicules hors d'usage non dépollués sont revêtus, pour les zones appropriées comprenant *a minima* les zones affectées à *l'entreposage des véhicules à risque* ainsi que les zones affectées à *l'entreposage des véhicules en attente d'expertise par les assureurs*, de surfaces imperméables avec dispositif de collecte des fuites, décanteurs et épurateurs-dégraisseurs ».

Il est tout d'abord soutenu que les ministres ne pouvaient, sur le fondement de l'article R. 543-162, régir la situation des véhicules en attente d'expertise par les assureurs qui ne seraient pas, ou pas encore, des véhicules hors d'usage, défini à l'article R. 543-154 du code de l'environnement comme des véhicules que leur détenteur remet à un tiers pour qu'il le détruise ou qu'il a l'obligation de détruire.

Au regard de la finalité de cette réglementation, on voit mal comment ses auteurs pourraient se désintéresser de la catégorie des véhicules en attente d'expertise, qui est une des sources des véhicules hors d'usage, le rapport d'expertise effectué en application de l'article L. 327-1 du code de la route pouvant conclure à la perte totale du véhicule et conduisant normalement à la cession du véhicule à l'assureur devenu responsable, en vertu de l'article L. 327-2, du véhicule devenu déchet dont il doit faire assurer (au sens physique) l'élimination.

Dès lors que le véhicule accidenté est dirigé vers un centre VHU, il est fort probable que la qualification de véhicule hors d'usage soit confirmée par l'expertise. Sa présence physique au sein de l'installation tout comme la présomption qu'il soit hors d'usage nous semblent suffisants pour estimer que les ministres pouvaient légalement régir ce type de véhicules par le cahier des charges imposé aux centres VHU.

IV. Viennent ensuite deux critiques portant sur la nécessité la mesure.

Il est d'abord soutenu que la mesure présente un caractère disproportionné en raison de son application sans distinction à l'entreposage des véhicules hors d'usage non dépollués et aux véhicules en attente d'expertise. Il est soutenu que les ministres ont ainsi porté atteinte à la liberté de commerce et la liberté d'entreprendre, mais l'argumentation relève plutôt de la contestation classique de la nécessité des mesures de police. Vous pourrez la saisir sous ces différents aspects.

Il faut d'abord relever que, contrairement à ce qui est affirmé, les contraintes de stockage sur des surfaces imperméables avec dispositif de collecte ne concernent pas l'ensemble des véhicules non dépollués, mais uniquement, *a minima* au moins, ceux à risque. Les autres sont soumis aux dispositions de l'alinéa précédent qui impose un « stockage aménagé de façon à éviter toute pénétration dans le sol des différents liquides que ces véhicules peuvent contenir ». Il est donc loisible au gestionnaire, après contrôle, de diriger les véhicules sans risque vers des zones de cette nature.

En revanche, il est vrai que l'arrêté n'offre pas cette souplesse pour l'entreposage des véhicules en attente d'expertise par les assureurs, qui doivent être entreposés sur des zones

imperméabilisées, sans que soit pris en compte le risque de pollution que présentent les véhicules accidentés.

Il en résulte un certain paradoxe : les véhicules qui sont à la marge de la délégation donnée aux ministres s'avèrent être les plus contraignants. La mesure est-elle dès lors excessive, c'est à dire fait-elle peser sur les exploitants une contrainte disproportionnée au regard de l'objectif qu'elle poursuit pour la protection de l'environnement ? On peut hésiter car on peut penser que l'arrêté aurait pu permettre de n'entreposer sur les zones imperméabilisées que les véhicules à risque, dont ceux en attente d'expertise. Mais faute d'éléments précis sur le volume des véhicules en cause, et d'argumentation précise sur la possibilité de procéder ainsi, nous ne vous proposerons pas de censurer, dans le cadre de votre contrôle complet, la mesure dont nous relevons au demeurant qu'elle n'a pas fait l'objet de remarque ou de discussions lors des deux réunions de consultation avec les professionnels sur le projet d'arrêté, dans le cadre de la commission de suivi des filières de traitement des véhicules hors d'usage réunie les 11 octobre 2011 et 12 janvier 2012.

Vous pourrez également écarter les branches du moyen tiré de la violation de la liberté du commerce et de l'industrie et de la liberté d'entreprendre.

V. Il est ensuite soutenu que cette même mesure fait peser sur les exploitants des contraintes excessives en ce qu'elle impose l'imperméabilisation du sol, ce qui oblige selon les parties à réaliser un revêtement de type bitumé, et exclut donc des dispositifs plus légers comme la mise en place de films protecteurs.

Ce moyen est l'un de ceux qui ont justifié la suspension partielle de l'arrêté à la demande du requérant par le juge des référés du Conseil d'Etat (ordonnance du 27 juillet 2012, 360792, C).

Le requérant met en avant le coût de la mesure, compris selon lui entre 164.000 et 264.000 € par centre sur la base de surfaces de stockage représentant le 1/3 des surfaces habituelles des centres.

Nous relevons tout d'abord que l'exigence d'imperméabiliser les zones appropriées des sites de stockage des véhicules hors d'usage, avant traitement, résulte directement de la directive n° 2000/53/CE du 18/09/00 relative aux véhicules hors d'usage (cf. annexe I : exigences techniques minimales en matière de traitement, conformément à l'article 6, paragraphes 1 et 3 ; point 1).

Son utilité nous paraît peu discutable pour fiabiliser les dispositifs de protection et prévenir les risques de pollution en cas d'incendie. Les éléments chiffrés avancés par les requérants ne sont par ailleurs pas convaincants : l'obligation ne vise pas l'ensemble des surfaces de stockage et par ailleurs les dispositifs plus légers qu'ils évoquent ont des coûts de mise en œuvre et de renouvellement dont on imagine qu'ils ne sont pas négligeables.

Est mis en avant l'impact de ces contraintes pour les centres VHU confrontés à une concurrence des « casses sauvages » : mais vous ne pourrez prendre en compte cet élément dans l'appréciation de la nécessité des mesures. Il appartient aux pouvoirs de public de lutter, comme

ils le font déjà, contre les exploitations irrégulières et souvent illégales, sans que leur existence – nous osons dire leur survivance- affecte la légalité de la réglementation.

VI. Il est ensuite soutenu que l'arrêté attaqué méconnaît le principe d'égalité du fait qu'il impose aux centres VHU des obligations d'imperméabilisation des surfaces alors que les garages ou centres techniques de dépannage, pourtant également susceptibles de recevoir des véhicules en attente d'expertise par les assureurs, ne sont pas soumis à de pareilles contraintes.

Tout d'abord, ces autres acteurs du secteur automobile sont eux-mêmes soumis à une réglementation au titre de la législation des ICPE, adaptée à leur activité. Il est ainsi prévu (rubrique 2930 relative aux ateliers de réparation et d'entretien de véhicules et engins à moteur, arrêté de prescriptions générales du 04/06/04) d'étanchéifier le sol des aires de travail mais également des mesures de prévention des pollutions accidentelles et d'interdiction de l'épandage des déchets ou effluents.

Surtout, ces acteurs ne sont pas dans une situation identique, la vocation d'un réparateur n'étant pas de stocker durablement des véhicules hors d'usage : vous pourriez pour ce motif écarter le moyen (voyez 29 avril 1966, Société affichage Giraudy, n°60127, A).

VII. Il est ensuite soutenu que les auteurs de l'arrêté ont méconnu les principes d'égalité, de sécurité juridique et de confiance légitime en raison du trop faible délai laissé par les dispositions transitoires de son article 5, pour l'application critiqué du deuxième tiret du 10° de l'annexe I. à l'arrêté.

L'arrêté distingue deux situations :

- Les agréments en cours de validité doivent être mis en conformité avec les dispositions de l'arrêté dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de son entrée en vigueur, fixée le 1er juillet 2012 soit près de deux mois après sa publication ;
- s'agissant des demandes de renouvellement en cours à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, il est prévu que l'agrément antérieur sera prorogé pour une durée de trois mois pendant laquelle l'exploitant devra compléter sa demande en fournissant un dossier complémentaire démontrant qu'il sera en mesure de respecter les prescriptions du nouvel arrêté dès la délivrance de son nouvel agrément.

Il convient d'abord de s'interroger sur les effets de l'intervention de l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 27 juillet 2012 qui a suspendu l'exécution du deuxième tiret du 10° de l'annexe I. à l'arrêté pendant près de 20 mois quelques semaines après son entrée en vigueur. Deux positions sont possibles : vous pourriez faire l'effort de considérer que le point de départ du dispositif transitoire doit être déplacé à la date de votre décision s'agissant spécifiquement de la disposition suspendue, et rechercher si les conditions ainsi translatées de son entrée en vigueur méconnaissent les principes invoqués.

Mais cette solution nous paraît excessivement fragile: le dispositif transitoire est conçu pour s'appliquer à l'ensemble des obligations mises à la charge des centres VHU, et il paraît assez artificiel de le décomposer pour le concentrer sur une seule disposition. Il nous semble

donc qu'il est plus rigoureux, et plus simple, de considérer que le point de départ du dispositif est indivisible et qu'il est demeuré au 1^{er} juillet 2012. Les dispositions transitoires de l'arrêté sont donc devenues caduques pour l'entrée en vigueur de la disposition particulière dont l'exécution a été suspendue.

Vous pourrez par suite juger que les moyens dirigés contre l'article 5, en tant qu'il concerne l'entrée en vigueur de cette disposition, sont inopérants.

IX. Il est enfin soutenu que les auteurs de l'arrêté ont commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant, par le 15^o de l'annexe I. à l'arrêté attaqué, une vérification annuelle de la conformité des installations aux dispositions du cahier des charges alors que certains exploitants agréés à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté disposent d'un délai de 18 mois pour se mettre en conformité avec les dispositions de l'arrêté. Mais vous ne verrez aucune erreur dans cette articulation des textes, dès lors que ces exploitants sont soumis aux mêmes vérifications en vertu de l'arrêté du 15 mars 2005 qui continue à régir leur situation pendant la période transitoire.

Vous pourrez par suite rejeter la requête, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

X. Mais se repose à ce stade la question des conditions d'entrée en vigueur de la disposition de l'arrêté dont l'exécution a été suspendue, qui retrouvera application dès le prononcé de votre décision. Vous avez jugé par votre décision de section Société Techna S.A. et autres (260767, A) que s'il apparaît que cet effet est de nature, compte tenu des difficultés de tous ordres qui peuvent en résulter et auxquelles l'administration ne serait pas en état de parer immédiatement elle-même, à porter atteinte au principe de sécurité juridique, notamment dans le cas où, comme en l'espèce, la suspension a été prononcée avant tout début d'exécution d'un acte prévoyant une période transitoire dont le terme est depuis lors écoulé, il appartient au juge administratif, le cas échéant d'office, et sans être tenu de recueillir sur ce point les observations des parties (c'est l'apport de la décision Mme A...-L... et autres du 17 février 2012, 349431, B) d'apprécier, en prenant en compte tant les difficultés susmentionnées que l'intérêt général qui s'attache à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, s'il y a lieu de décider que sa décision de rejet, en tant qu'elle met fin à la suspension précédemment prononcée, ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine et, en ce cas, de prescrire la publication de sa décision au Journal officiel de la République française.

Il est certain que l'entrée en vigueur immédiate de la disposition en cause est susceptible d'entraîner une atteinte excessive aux intérêts des exploitants, dès lors que ceux-ci se trouveront sans préavis dans l'obligation de procéder à l'imperméabilisation de larges espaces de stockage de véhicules.

Le délai initial fixé, qui était d'un peu moins de cinq mois dans le cas le plus défavorable, nous paraît insuffisant pour discuter les travaux avec un prestataire, le cas échéant les financer par un prêt bancaire, les préparer et les réaliser. Si le ministre chargé de l'écologie soutient en défense que cette dernière phase est de l'ordre d'une semaine, le processus total est

nécessairement bien plus long. En sens inverse, l'intérêt général qui s'attache à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions est évidemment réel, mais atténué par la circonstance que les centres VHU agréés sont soumis aux dispositions du premier tiret du 10° de l'annexe I à l'arrêté, qui impose déjà que les emplacements affectés à l'entreposage des véhicules hors d'usage sont aménagés de façon à empêcher toute pénétration dans le sol des différents liquides que ces véhicules peuvent contenir, ces dispositions devant être regardées comme s'appliquant également aux véhicules en attente d'expertise par les assureurs.

Il nous semble donc que vous pourrez juger qu'il y a lieu de prévoir, dans les circonstances particulières de l'espèce, que votre décision prendra effet, en tant qu'elle met fin à la suspension du deuxième tiret du 10° de l'annexe I. à l'arrêté attaquée prononcée le 27 juillet 2012, prendra effet le 31 décembre 2014. Il y a alors également lieu de prescrire la publication de la présente décision au Journal officiel de la République française.

Et par ces motifs nous concluons :

- au rejet de la requête ;
- à ce que votre décision, en tant qu'elle met fin à la suspension du deuxième tiret du 10° de l'annexe I. à l'arrêté attaquée prononcée le 27 juillet 2012, prenne effet le 31 décembre 2014.