

N° 438611

Société Est Environnement et autre

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 9 février 2022

Décision du 7 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire vous permettra de revisiter l'articulation entre police des déchets et police des installations classées, afin de tirer les conséquences du changement de cadre réglementaire en matière d'autorité compétente.

La société KLV Terrassement, devenue KLV Environnement, exploite à Bourgaltrouff, (Moselle) une installation de stockage de déchets inertes et de déchets d'amiante liés à des déchets inertes, classée au titre de la législation ICPE.

A l'issue d'un contrôle sur place réalisé en 2012, l'inspection des installations classées a constaté que près de 40.000 tonnes de déchets non inertes étaient stockés et enfouis illégalement, provenant de diverses entreprises du bâtiment, parmi lesquelles les sociétés Arches Démolition et Est Environnement à hauteur d'environ 1 660 tonnes chacune.

Le préfet de la Moselle a engagé des discussions avec la société KLV et les entreprises mises en cause afin d'identifier des solutions pour traiter ces déchets. La seule alternative viable à une évacuation, très coûteuse, est apparue comme consistant à créer sur place une alvéole pour assurer leur stockage dans des conditions sécurisées, en mutualisant son financement entre les entreprises concernées. En parallèle, le préfet a mis en demeure les sociétés Arches Démolition et Est Environnement d'assurer la gestion des déchets dont elles étaient productrices, conformément à l'article L. 541-2 du code de l'environnement, par deux arrêtés en date du 17 février 2014 devenus définitifs en l'absence de recours.

En 2015, le préfet a invité toutes les entreprises concernées à choisir, pour s'acquitter de l'injonction délivrée à leur encontre, entre une évacuation de la quote-part de déchets leur revenant ou une participation financière à la constitution de l'alvéole. Les deux sociétés précitées n'ont pas donné suite, faisant valoir qu'elles n'étaient tenues que de récupérer leurs

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

propres déchets, ce qui était matériellement impossible, les déchets accumulés illégalement depuis plusieurs années étant devenus indistincts. Le préfet a alors prononcé contre chacune une astreinte de 85 euros par jour de retard par deux arrêtés du 6 septembre 2016.

Les deux sociétés ont contesté ces décisions devant le tribunal administratif de Strasbourg qui a rejeté leur demande par un jugement du 13 juin 2018, confirmé en appel par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 12 décembre 2019 contre lequel elles se pourvoient en cassation.

1. Le premier moyen, qui justifie l'examen de l'affaire par votre formation de jugement, met en cause la compétence du préfet pour prononcer l'astreinte. Selon le pourvoi, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que le préfet était compétent, sans vérifier si la carence du maire était caractérisée.

1.1. La police des déchets et celle des installations classées pour l'environnement, exercées respectivement par le maire et le préfet, relèvent de deux corpus juridiques distincts, issus des lois du 15 juillet 1975 et du 19 juillet 1976 et codifiés respectivement aux titres IV et Ier du livre V du code de l'environnement.

Si elles poursuivent des finalités propres, ces deux polices présentent parfois une similitude d'objet : agissant au titre de la législation sur les ICPE, le préfet est susceptible de prendre des mesures ayant trait aux déchets, qu'il s'agisse, bien sûr, d'assurer le respect de la réglementation propre aux installations de traitement des déchets, ou encore de définir les mesures nécessaires à la remise en état des sites en fin d'exploitation. Faisant un pont entre les deux polices, l'article L. 512-14 précise qu'il prend alors en compte les objectifs définis au titre de la législation sur les déchets.

Les deux polices présentent encore des analogies dans leurs modalités d'exercice, qui incluent le prononcé de mises en demeure et d'astreintes¹. Cependant, ces mesures n'ont pas les mêmes destinataires : dans un cas, le responsable des déchets au sens de l'article L. 541-3 s'entend des seuls producteurs ou autres détenteurs des déchets (le propriétaire du terrain étant dans certaines conditions susceptible d'être qualifié comme tel) ; dans l'autre, les pouvoirs de police des installations classées s'exercent à l'encontre de l'exploitant (CE 11 avril 1986, *Ministre de l'environnement c/ Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, n° 62234, au recueil). Les décisions prises dans ce cadre obéissent à un régime contentieux différent : la police des installations classées relève du plein contentieux contrairement à la police des déchets qui ressort de l'excès de pouvoir.

¹ Pour la police des ICPE : art. L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Illustration de cette dichotomie, vous jugez qu'en l'absence des producteurs ou autres détenteurs connus des déchets déposés sur un site industriel, le propriétaire du terrain, s'il ne peut en cette seule qualité être soumis à des obligations de remise en état au titre de la police des ICPE, peut, le cas échéant, être regardé comme le détenteur des déchets, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, et être de ce fait assujéti à l'obligation de les éliminer, au titre de la police des déchets, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain ou 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 (CE 29 juin 2018, *min. c. Sté Akzo Nobel*, n° 400677, aux tables).

1.2. L'articulation des compétences respectives du maire et du préfet a été explicitée par la jurisprudence.

D'abord, par une décision *Jaeger* du 18 novembre 1998, aux Tables (n° 161612), vous avez exclu toute extraterritorialité des installations classées pour l'application des pouvoirs de police du maire, en jugeant que ce dernier est fondé, alors même que le préfet est susceptible d'intervenir au titre de la police des ICPE, à prendre des mesures d'élimination des déchets sur le site de ces installations.

Puis vous avez précisé le champ de compétence propre à chacune des deux autorités par vos décisions *Société générale d'archives* du 17 novembre 2004 (n° 252514) et *Ministre c/ Société Barbazanges Tri Ouest* du 11 janvier 2007 (n° 287674), toutes deux aux Tables². Vous y confirmez la compétence de principe du maire pour prendre à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, sur le fondement de l'article L. 541-3, les mesures nécessaires pour assurer l'élimination de ces déchets lorsque leur abandon, leur dépôt ou leur traitement présentent un danger pour la santé et l'environnement. Vous réservez toutefois deux hypothèses permettant au préfet de prendre les mesures nécessaires au traitement des déchets : d'une part, au titre de la police des ICPE ; d'autre part, en cas de carence de l'autorité municipale, au titre de la police des déchets.

Dans la présente affaire, c'est au titre de la police des déchets que le préfet de la Moselle a notifié les mises en demeure puis prononcé les astreintes en litige, sur le fondement de l'article L. 541-3 du code de l'environnement. Invoquant les termes de votre jurisprudence *Société Barbazanges Tri Ouest*, le pourvoi en déduit que la cour a commis une erreur de droit en confirmant la compétence du préfet pour prendre les décisions attaquées, sans rechercher si le maire était en situation de carence.

1.3. Or cette règle jurisprudentielle appelle une actualisation compte tenu de l'évolution du cadre juridique.

² Voir aussi CE 23 novembre 2011, *Ministre c/ Société Montreuil Développement*, n°325334, au recueil.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

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 précise désormais à l'article L. 541-3 du code de l'environnement que les pouvoirs de police des déchets sont exercés par l'autorité « *compétente* », afin de réserver la compétence des titulaires de certaines polices spéciales. Puis le décret n° 2013-301 du 10 avril 2013 portant diverses dispositions relatives aux déchets a créé un nouvel article R. 541-12-16 aux termes duquel : « *Sans préjudice de dispositions particulières, lorsque les dispositions du présent titre s'appliquent sur le site d'une installation classée pour la protection de l'environnement, l'autorité titulaire du pouvoir de police mentionnée à l'article L. 541-3 est l'autorité administrative chargée du contrôle de cette installation.* »

Les nouveaux textes font donc du préfet l'unique autorité de police des déchets lorsque cette législation est appliquée sur le site d'une ICPE³.

Il y a lieu d'en tirer comme conséquence que, lorsque les déchets se trouvent sur le site d'une ICPE, le préfet peut, sans qu'il soit besoin de constater la carence de l'autorité municipale, prendre les mesures prévues au titre de la police des déchets à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, et ce, sans préjudice des compétences qu'il détient au titre de la police des ICPE. Vous pourrez donc modifier en ce sens votre considérant de principe puis confirmer l'arrêt attaqué qui, sans faire référence au décret du 10 avril 2013, a néanmoins fait une exacte application de la loi en confirmant la compétence du préfet au titre de la police des déchets après avoir relevé que ces derniers étaient stockés sur le site d'une installation classée.

Cette évolution, commandée par les textes, appelle trois observations.

En premier lieu, elle répond opportunément aux difficultés pratiques inhérentes à la règle actuelle qui, comme l'avait relevé la doctrine, ne donnait pas au préfet « *toutes les cartes en main* »⁴ pour réagir efficacement face à une situation de crise et imposait une délicate « *mise au diapason* »⁵ entre autorités administratives. Le choix d'un critère géographique (« *sur le site* ») apparaît également plus simple à manier que celui tiré du rattachement du déchet à l'exploitation de l'installation classée.

³ Sous réserve de la compétence du ministre chargé des installations classées ou du ministre chargé de la défense s'agissant de celles appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat mentionnées à l'article L. 517-1 du code de l'environnement.

⁴ RDI 2007 p.126, « *Précisions sur le pouvoir du préfet en matière de déchets d'installations classées* », François Guy Trébulle.

⁵ AJDA 2005 p.668, « *Les limites de l'obligation de remise en état des sols pollués par une installation classée* », François Braud, Alexandre Moustardier.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En deuxième lieu, votre décision permettra de confirmer l'analyse de la Cour de cassation qui, pour rejeter la saisine du juge des libertés et de la détention présentée par un maire aux fins d'être autorisé à visiter le site d'une ICPE, a récemment déjà tiré les conséquences du décret du 10 avril 2013 en jugeant que ce texte « désigne désormais le préfet comme autorité de police compétente au titre de l'article L. 541-3 dès lors que les déchets se trouvent sur le site d'une installation classée pour la protection de l'environnement, sans distinguer selon leur provenance ou limiter cette compétence aux déchets liés à l'activité de l'installation classée » (Cass. Civ. 3e, 1^{er} avr. 2021, n°19-23 .695 P: AJDA 2021. 77).

En troisième lieu, il faut souligner que cette évolution, qui modifie le périmètre de compétence respective des deux autorités administratives, ne remet nullement en cause le caractère distinct des deux polices, s'agissant en particulier de l'identité des destinataires des mesures. Il appartiendra donc aux préfets de veiller à appliquer les règles et garanties propres à chacun des deux régimes juridiques en évitant toute confusion.

2. Les moyens suivants vous retiendront moins longtemps.

2.1. Sous le timbre de l'erreur de droit et de l'insuffisance de motivation, la requérante reproche à la cour d'avoir confirmé le bien-fondé de l'astreinte alors que la société exploitant le site avait mélangé les déchets convoyés par les deux sociétés avec d'autres déchets et avec de la terre.

Les requérantes soutenaient en appel que cet amalgame avait pour conséquence, d'une part, de faire de l'exploitant du site un « producteur subséquent » au sens de l'article L. 541-1-1, comme tel seul responsable de leur gestion et, d'autre part, en rendant impossible le rattachement de chaque déchet à son producteur, de les exonérer de toute responsabilité.

Mais c'est sans erreur de droit ni insuffisance de motivation que la cour a d'abord écarté cette argumentation comme inopérante en ce qu'elle tendait à contester le bien-fondé des arrêtés de mise en demeure. En effet, ces derniers n'étant pas de nature réglementaire, les requérantes ne pouvaient exciper de leur illégalité dès lors qu'ils étaient devenus définitifs (CE 20 mars 2013, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ R...*, n° 352551, aux Tables).

C'est également par des motifs suffisamment étayés et exempts d'erreur de droit que la cour a relevé qu'en tout état de cause, l'amalgame de déchets ne pouvait avoir pour conséquence d'exonérer les requérantes de l'obligation de prendre en charge ceux dont elles étaient les productrices. Contrairement à ce que soutient le pourvoi, cette circonstance n'avait pas pour effet de rendre les déchets « inexistantes ». Et il ne saurait raisonnablement être admis qu'un producteur de déchets, sommé de mettre fin à une décharge illégale, puisse tirer parti de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'adjonction d'autres déchets provenant de tiers et de la difficulté à les distinguer pour se soustraire à ses responsabilités, sauf à ruiner l'effectivité de la police des déchets.

Enfin, à supposer même que la société exploitant le site ait procédé, ce qui ne ressortait pas des pièces du dossier, à un traitement des déchets qui en aurait modifié la nature pour faire d'elle une productrice subséquente, il résulte des dispositions de l'article L. 541-2 rappelées par la cour que tout producteur de déchets, même lorsqu'ils sont transférés à des fins de traitement à un tiers, demeure responsable de leur gestion jusqu'à leur élimination ou valorisation finale.

2.2. Les deux derniers moyens portent sur les modalités selon lesquelles les sociétés devaient s'acquitter des mises en demeure délivrées à leur encontre, étant rappelé que l'appréciation portée par les juges du fond sur la nature des mesures qui peuvent être exigées dans ce cadre est souveraine (CE 3 décembre 2003, *Me B...*, n° 236901 et 22 octobre 2008, *Sté Palchem*, n° 307816).

En premier lieu, les sociétés requérantes soutiennent que la cour a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en estimant que la mise en œuvre des deux solutions permettant d'assurer la gestion des déchets non inertes, à savoir l'évacuation de la quote-part de déchets incombant à chaque société ou le traitement sur site grâce à l'alvéole de stockage, n'était pas matériellement impossible.

Mais le pourvoi admet lui-même, quelques lignes plus loin, que la première solution ne présentait pas d'obstacle matériel. Quant à la seconde, si elle impliquait effectivement le concours, notamment, de la société exploitante du site, aucune des pièces du dossier ne vient étayer l'existence de difficultés de mise en œuvre.

En second lieu, il est soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt en écartant le moyen tiré de ce que la solution de gestion des déchets par la mise en place d'alvéoles de stockage ne pouvait légalement être mise en œuvre, faute d'être prévue par les textes.

Mais il nous semble au contraire que l'article L. 541-3 du code de l'environnement, aux termes duquel la mise en demeure prescrit les « opérations nécessaires » au respect de la réglementation sur les déchets, autorise un vaste éventail de mesures pour tenir compte des spécificités de chaque situation. Et aucune des dispositions législatives et réglementaires du titre IV du livre V ne fait obstacle à la solution préconisée par le préfet dont les requérantes ne contestent pas qu'elle présentait un moindre coût global et qu'elle limitait les impacts sur l'environnement en évitant des transports sur longue distance de déchets, conformément aux objectifs généraux de la politique des déchets définis à l'article L. 541-1 (II, 4°). Enfin, contrairement à ce qui est soutenu, cette solution ne méconnaissait pas le principe de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

responsabilité personnelle des requérantes dès lors que chaque entreprise est mise à contribution sur la base de la quote-part des déchets produits par chacune.

PCMNC donc au rejet du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.