

ELIMINATION DES DECHETS

Précisions sur la responsabilité du collecteur ou du transporteur de déchets

Arrêt du Conseil d'Etat du 2 juin 2023

Par un arrêt du 2 juin 2023¹, le Conseil d'Etat est venu préciser les contours de la responsabilité en matière d'élimination des déchets. La question était de savoir si un collecteur ou transporteur de déchets, tiers à l'exploitant, pouvait être considéré comme leur producteur ou détenteur au sens du code de l'environnement. La consécration jurisprudentielle d'un tel statut ouvrirait la voie à une mise en cause de la responsabilité du collecteur ou transporteur de déchets.

I. Rappel des faits de l'espèce

Par un arrêté du 16 novembre 2005, le préfet du Val-de-Marne a autorisé la société LGD Développement à exploiter, au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après, « ICPE ») et sur le territoire de la commune de Limeil-Brévannes (Val-de-Marne), un centre de tri et de transit de déchets issus de chantiers de construction ou de démolition.

La société ne respectant pas les prescriptions de l'arrêté concernant les modalités d'exploitation du site, après des mises en demeure restées infructueuses, le préfet a suspendu l'activité de la société LGD Développement, par un arrêté du 15 novembre 2010. Cette dernière sera, par la suite, l'objet d'une liquidation judiciaire.

Le préfet a sollicité l'intervention de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) afin d'évacuer les déchets présents sur le site, aux frais des personnes physiques et morales responsables.

Par un courrier du 23 janvier 2012, le préfet du Val-de-Marne a indiqué à la société Métalarc, chargée de la collecte et du transport de déchets issus de chantiers pour le compte d'entreprises tierces, qu'elle devait être regardée comme responsable, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement. A ce titre, il lui appartenait d'en financer l'élimination.

¹ Conseil d'Etat, 2 juin 2023, n°450086, Mentionné aux tables du recueil Lebon

Pour rappel, l'article L. 541-2 du code de l'environnement prévoit que :

« Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre.

Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers.

Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge. »

Le préfet avait donc déduit que Métalarc, en sa qualité de transporteur des déchets, avait acquis la qualité de détenteur au sens de l'article L. 541-1 susmentionné et devait, de ce fait et en l'absence d'exploitant identifiable, s'acquitter des frais afférents à leur élimination.

Par deux courriers du 1^{er} juillet 2015, la société Métalarc a d'une part, demandé au préfet que l'Etat lui verse la somme de 1 235 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de sa désignation comme responsable d'une partie des déchets abandonnés, et d'autre part, demandé au président de l'ADEME de lui restituer cette même somme de 1 235 000 euros qu'elle estime avoir versée à tort.

La société Paprec, venant aux droits de la société Métalarc, a demandé au tribunal administratif de Melun de condamner l'État à lui verser la somme de 1 235 000 euros, avec intérêts au taux légal et capitalisation des intérêts, en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de la décision du préfet du Val-de-Marne de mettre à la charge de la société Métalarc une partie des frais de dépollution.

Par un jugement du 8 juin 2018, le tribunal administratif de Melun, a d'une part, condamné l'ADEME à verser à la société Paprec la somme de 1 235 000 euros, augmentée des intérêts au taux légal à compter du 2 juillet 2015, et, d'autre part, rejeté le surplus des conclusions présentées par cette société.

L'ADEME a fait appel de ce jugement et par un arrêt du 23 décembre 2020, la cour administrative d'appel² s'est fondée sur la circonstance que l'activité de la société Métalarc **avait uniquement consisté à collecter et transporter des déchets pour le compte de tiers** jusqu'à un centre de tri autorisé par l'administration. Elle annule le jugement et condamne l'Etat à verser à la société Paprec Ile-de-France la somme de 1 235 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 2 juillet 2015 et de la capitalisation de ces intérêts.

L'Etat s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat.

Par cette décision du 2 juin 2023, la plus haute juridiction de l'ordre administratif suit l'interprétation de de la Cour administrative d'appel et a confirmé la condamnation de l'Etat à verser à la société Paprec la somme de 1 235 000 euros.

II. Rappel du cadre juridique en matière d'élimination des déchets

Le mécanisme imposant la charge de la dépollution et du nettoyage du site à la personne ayant effectivement accompli l'activité polluante repose sur plusieurs piliers. C'est la loi n°95-101 du 2 février

² CAA Paris, 23 décembre 2020, n° 18PA02937

1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier » qui est venue cristalliser cette obligation.

Cette loi transcrit juridiquement les quatre piliers du droit de l'environnement français : le principe de prévention, le principe de précaution, le principe de participation, et le principe pollueur-payeur.

La loi constitutionnelle du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement³ est venue adosser ces principes à un cadre supra-législatif. L'article 4 de la Charte de l'environnement dispose ainsi que « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi* ».

L'arrêt du Conseil d'Etat pris en Assemblée du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy c/ Etat⁴, est lui venu officiellement confirmer la valeur constitutionnelle de cette Charte, et par conséquent des principes qui en découlent.

En droit des déchets, le principe « pollueur-payeur » est donc la pierre angulaire en matière de traitement des déchets.

Ce régime a substantiellement été consolidé par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR⁵. Cette loi insère dans le Code de l'environnement, par son article 173, diverses dispositions destinées à concevoir un régime complet et cohérent en matière de sites et sols pollués. Les principales innovations de cette loi sont la création des secteurs d'information sur les sols (dits « SIS ») destinés à mieux informer le public et les parties prenantes sur le passif environnemental des sites et sols pollués, l'introduction de la procédure « tiers- demandeur », et une hiérarchisation des responsables dans l'obligation de remise en état et la responsabilité subsidiaire du propriétaire de l'assise foncière.

III. Les enseignements de l'arrêt

Cet arrêt est riche en enseignements concernant l'articulation des responsabilités en matière d'élimination des déchets et de dépollution des sites.

3.1 La responsabilité de principe du propriétaire ou du détenteur de déchets

Le Conseil d'Etat rappelle avant tout un principe fondamental du droit des déchets, en énonçant que le propriétaire ou le détenteur des déchets **détient la responsabilité de leur élimination**, la seule circonstance qu'il ait conclu un contrat en vue de leur élimination ne peut l'exonérer automatiquement des obligations auxquelles il est soumis tant que l'élimination définitive des déchets n'est pas assurée.

Cette logique de responsabilisation suit celle consacrée par la Charte de l'environnement, selon laquelle le producteur ou le détenteur des déchets en reste responsable jusqu'à leur élimination. Le contrat passé avec un tiers pour le transport ne l'exonère nullement de cette obligation, et cela ne transfère nullement au tiers contractant la responsabilité de l'élimination des déchets.

³ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

⁴ Conseil d'Etat Assemblée, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy c/ Etat, n°297-931

⁵ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR

3.2 La notion de négligence

Le Conseil d'Etat confirme l'appréciation de la Cour administrative d'appel en ce qu'elle a estimé que la société n'avait commis aucune négligence. L'appréciation de cette notion de négligence avait déjà été abordée dans un arrêt fondateur du Conseil d'Etat du 26 juillet 2011⁶, n°328651.

Par un arrêt du 25 septembre 2013⁷, les contours de la négligence ont été précisés par le juge administratif. Le Conseil d'Etat énonçait que :

« Les requérants s'étaient abstenus de toute surveillance et de tout entretien du terrain en vue, notamment, de limiter les risques de pollution de la Vienne et les risques d'incendie, ni procédé à aucun aménagement de nature à faciliter l'accès au site des services de secours et de lutte contre l'incendie et qu'ils n'avaient pris aucune initiative pour assurer la sécurité du site ni pour faciliter l'organisation de l'élimination des déchets (...)

[Le gérant] avait chargé une entreprise de travaux publics, sans autorisation préalable, d'enfouir les déchets dans les dépressions naturelles du site pour les faire disparaître et avait d'ailleurs été condamné à raison de ces faits pour exploitation sans autorisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement par un arrêt du 3 novembre 1993 de la cour d'appel de Limoges, confirmé par la Cour de cassation (...)

[La société Wattelez] avait refusé à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie l'autorisation de pénétrer sur le site pour en évacuer les produits toxiques et en renforcer la sécurité »

La jurisprudence administrative a ainsi dégagé un faisceau d'indices qui permettent aux juges de caractériser une conduite négligente, bien que l'arrêt concerne en l'espèce, un propriétaire⁸. La négligence sera donc caractérisée par une absence de précautions liées à la surveillance des déchets ou une attitude de l'auteur blâmable par sa légèreté.

Comme l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 juin dernier l'illustre, cette interprétation est tout à fait transposable pour un collecteur ou transporteur de déchets.

Il s'en infère qu'en matière de responsabilité liée à l'élimination des déchets, le curseur permettant l'engagement de la responsabilité est placé sur la négligence. Un collecteur ou transporteur de déchets ne saurait être tenu responsable de leur élimination en l'absence de comportement négligent et donc fautif.

En l'absence de responsable identifié, ce sera à l'Etat, à travers les services de l'ADEME, de supporter les coûts de l'élimination des déchets abandonnés.

⁶ Conseil d'Etat, 26 juillet 2011, n°328651, Commune de Palais-sur-Vienne

⁷ Conseil d'Etat, 6ème / 1ère SSR, 25/09/2013, 358923

⁸ Le propriétaire des terrains peut être mis en cause depuis un arrêt Conseil d'Etat, 24 octobre 2014, Société Unibail-Rodamco, n°361231 : le propriétaire des terrains sur lesquels sont entreposés des déchets peut être regardé comme leur détenteur, « 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, d'autre part, que la personne y ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations »