

Lettre de l'Office Notarial 14 PYRAMIDES

Immobilier Institutionnel – Construction Promotion – Environnement – Développement Durable – Aménagement Urbanisme

ImmoThème Octobre 2011

La réglementation des déchets

L'ordonnance n°2010-1879 du 17 décembre 2010 a transposé en droit français la directive cadre 2008/98/CE du 19 novembre 2008 sur les déchets. Elle fait de la prévention et de la réduction des déchets une priorité, tout en mettant l'accent sur leur valorisation. Quant à l'élimination du déchet, elle est, dans la hiérarchie instaurée par l'article L541-1 du code de l'environnement, le dernier des modes de traitement à mettre en œuvre. C'est pourtant sur ce dernier que nous allons nous arrêter en nous intéressant plus particulièrement à deux décisions rendues au mois de juillet dernier par le Conseil d'Etat, l'une relative à la responsabilité du propriétaire d'un terrain sur lequel des déchets ont été abandonnés et l'autre relative à la qualification de déchet des terres polluées.

Responsabilité du propriétaire d'un terrain sur lequel des déchets ont été abandonnés

Conseil d'Etat 26 juillet 2011 - Le propriétaire du terrain détenteur de déchets

La société WATTELEZ a exploité sur un terrain lui appartenant une usine de régénération de caoutchouc jusqu'en 1989, date à laquelle elle a cédé son fonds de commerce et son stock de marchandises et de matières premières à la société EURECA. En 1991, placée en liquidation judiciaire, la société EURECA cesse son activité et laisse sur le terrain plusieurs milliers de tonnes de pneumatiques usagés. La société WATTELEZ, **en tant que propriétaire du terrain**, est alors mise en demeure par arrêté du maire du 13 juin 2007 d'éliminer ces déchets. Considérant qu'elle ne pouvait être regardée comme leur "détenteur", elle a aussitôt contesté cette mise en demeure et obtenu gain de cause devant la cour administrative d'appel de Bordeaux¹. Dans son arrêt du 6 avril 2009, celle-ci a en effet considéré que les propriétaires du terrain ne pouvaient être regardés comme ayant la qualité de détenteurs de ces déchets au sens de l'article L541-2 du code de l'environnement au motif qu'il n'y avait pas eu d'acte d'appropriation portant sur ces derniers.

A l'inverse, le Conseil d'Etat², saisi par la commune de PALAIS SUR VIENNE, a considéré, le 26 juillet 2011, 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 L541-2 du code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain. »**

Le propriétaire du terrain peut donc bien, **à défaut de détenteur connu**, être responsable de l'élimination des déchets abandonnés sur son terrain, a fortiori lorsqu'il aura été négligent à l'égard du producteur ou du détenteur initial de ces déchets abandonnés. Quant à la circonstance qu'il ait lui-même été par le passé exploitant de l'activité à l'origine des déchets, elle n'est, en l'espèce, certainement pas anodine. En effet, cette décision s'inscrit dans un contentieux ancien opposant alors le préfet de Haute-Vienne à la société WATTELEZ.

Police des déchets contre police des installations classées (ICPE), Maire ou préfet, qui est compétent en matière de déchets ?

Plus de 10 ans avant l'intervention du maire de PALAIS SUR VIENNE, c'est le préfet qui, au titre de la réglementation des installations classées, avait mis en demeure la société WATTELEZ, propriétaire du terrain, d'éliminer les déchets qui y étaient abandonnés. Seulement, la société WATTELEZ n'avait plus la qualité d'exploitant depuis 1989, l'exploitation ayant été reprise par la société EURECA. Dès lors, le préfet ne pouvait valablement agir sur le fondement de l'article L514-1 du code de l'environnement, uniquement applicable à l'exploitant et non au propriétaire. C'est ce que le Conseil d'Etat³ a rappelé, le 21 février 1997, en affirmant que **« la société anonyme WATTELEZ ne pouvait, en sa seule qualité de propriétaire des terrains faire l'objet d'une mise en demeure du préfet »**.

La répartition des compétences est donc clairement établie : le pouvoir de police des déchets appartient exclusivement au maire et peut être exercé à l'encontre du propriétaire du terrain. Quant au préfet, s'il peut exiger l'élimination de déchets, c'est uniquement dans le cadre des pouvoirs qu'il tient de la réglementation des installations classées et donc seulement à l'encontre de l'exploitant, indépendamment de son éventuelle qualité de propriétaire.

La transposition de la directive cadre sur les déchets en droit français ne modifie pas cette répartition des compétences. Elle donne une définition légale de la notion de détenteur, reprise à l'article L541-1-1 du code de l'environnement, sans véritablement d'ailleurs lever les difficultés d'interprétation propre à la notion de détention. Ainsi, au sens de la réglementation des déchets, le détenteur est **« le producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets »**. Le propriétaire du terrain, tout comme l'exploitant, peuvent donc être considérés comme détenteur de déchets et à ce titre faire l'objet d'une mise en demeure du maire.

¹ CAA BORDEAUX n°08BX00315 du 6 avril 2009

² CE 6ème et 1ère sous-sections réunies n° 328651 – 26 juillet 2011

³ CE Contentieux n°160787 – 21 février 1997

Conseil de votre notaire : Lors de l'acquisition d'un terrain, bâti ou non, la présence de déchets, quels qu'ils soient, doit faire l'objet de la plus grande attention. L'acquéreur devra en exiger l'élimination dès avant la vente, sous peine d'en devenir le détenteur et donc le responsable. La vigilance devra être la même à l'issue d'un bail consenti pour l'exploitation d'une quelconque activité industrielle ou de production ou encore dans l'hypothèse d'un site abandonné, parfois squatté, souvent le siège de dépôts sauvages.

Terres polluées : déchets ou pas ?

Si la détermination du responsable de l'élimination de déchets abandonnés n'est pas toujours aisée, eu égard notamment à la notion de détention-possesion, la qualification d'une substance ou d'une matière en tant que déchets ne l'est guère plus, notamment lorsque ce déchet consiste en une pollution impactant les sols. Le statut de déchet des terres polluées a radicalement été modifié par l'ordonnance du 17 décembre 2010 et la décision du Conseil d'Etat⁴ du 18 juillet 2011 est l'occasion de retracer l'évolution de la réglementation dans ce domaine.

Conseil d'Etat 18 juillet 2011 – Le statut de déchet des terres polluées non excavées avant et après le 17 décembre 2010

Par arrêté du 2 février 2010, la société GDF SUEZ, qui avait exploité jusqu'en 1972 une usine à gaz, est mise en demeure par le maire de Nîmes, d'excaver les sols pollués. La société GDF SUEZ conteste cette mise en demeure en arguant de l'abrogation de la directive européenne du 5 avril 2006 et de la modification de la réglementation française des déchets du fait de la transposition à venir des dispositions de la directive du 19 novembre 2008.

Il est vrai que le changement est radical.

- La directive du 5 avril 2006 avait repris la jurisprudence Van de Walle de la Cour de justice de l'union européenne⁵, aux termes de laquelle était affirmé que « **des hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle et à l'origine d'une pollution des terres et des eaux souterraines sont des déchets (...). Il en va de même pour des terres polluées par des hydrocarbures, y compris lorsque ces terres n'ont pas été excavées.** »

Le principe de la qualification de déchets des terres polluées non excavées était donc posé et ne manquait d'ailleurs pas d'être appliqué par le juge français, comme en témoigne cet arrêt de la cour d'appel de Versailles⁶ du 10 mai 2007. Cette dernière a considéré que « **constituent des déchets des terres polluées par des métaux lourds qui ne peuvent en être séparés et qui ne peuvent être éliminés que si ces terres font l'objet de mesures de décontamination.** »

Des terres polluées non excavées pouvaient donc valablement faire l'objet d'une mise en demeure du maire fondée sur l'article L541-3 du code de l'environnement.

- La directive du 19 novembre 2008 n'a pas repris ce principe. Sa transposition en droit français par l'ordonnance du 17 décembre 2010 a conduit à la modification de l'article L541-4-1 du code de l'environnement aux termes duquel désormais **ne sont plus soumis à la réglementation des déchets « les sols non excavés, y compris les sols pollués non excavés ».**

Dans ces circonstances, la société GDF SUEZ, propriétaire d'un terrain comportant des terres polluées non excavées, pouvait-elle être mise en demeure par le maire de les éliminer ?

Non d'après le juge des référés qui, le 27 avril 2010, a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté. Il a en effet considéré que « **le maire ne pouvait tirer sa compétence des dispositions de l'article L541-3 du code de l'environnement au motif que les terres polluées non excavées ne constituent pas des déchets** ». Ce faisant, le juge des référés appliquait déjà la directive du 19 novembre 2008.

Or, comme l'a affirmé le Conseil d'Etat, à la date de l'arrêté du maire, ladite directive n'était pas encore transposée en droit français, ni le délai de transposition expiré. Par conséquent, la réglementation des déchets applicable au litige qui opposait la commune de Nîmes à la société GDF SUEZ était celle issue de la directive du 5 avril 2006. L'ordonnance attaquée était par conséquent entachée d'erreur de droit.

Quid alors du sort des terres polluées du terrain appartenant à la société GDF SUEZ ? La réponse du Conseil d'Etat est clairement affirmée : « **peuvent être qualifiés de déchets les sols pollués par des hydrocarbures, dès lors que ces derniers ne sont pas séparables des terres qu'ils ont pollués et ne peuvent être valorisés ou éliminés que si ces terres font également l'objet des opérations nécessaires de décontamination et alors même que ces terres ne sont pas excavées.** »

La société GDF SUEZ était donc bien détentrice de déchets au sens de la réglementation des déchets alors applicable. C'est donc à juste titre qu'à l'issue du délai de 2 mois imparti à la société GDF SUEZ pour excaver les terres polluées, le maire a fait procéder d'office aux frais bien entendu de la société GDF SUEZ aux travaux d'excavation.

Il s'en est fallu de quelques mois pour que l'issue de ce contentieux soit différente. Aujourd'hui ces terres polluées ne pourraient être qualifiées de déchets et leur élimination ne pourrait être mise à la charge du propriétaire du terrain.

Une telle exclusion est-elle justifiée ? Probablement si la question de l'excavation des terres polluées est replacée dans le cadre de la politique nationale de gestion des sites et sols pollués. Aboutir, sous couvert de la réglementation des déchets, à l'excavation systématique de terres polluées ne présentant pas de risques ou de dangers pour les futurs usagers et l'environnement, serait contraire au principe de gestion du risque en fonction de l'usage futur qui la sous-tend.

⁴ CE 6ème et 1ère sous-sections réunies n° 339452 – 18 juillet 2011

⁵ CJUE 7 septembre 2004 – Affaire C-1/03 – 2004/C 262/16)

⁶ CAA Versailles, 10 mai 2007 – Commune de Saint Chéron

Quelques précisions apportées par la circulaire du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) du 24 décembre 2010

Cette circulaire, relative aux installations classées exerçant une activité de traitement de déchets, contient quelques précisions sur la qualification de déchet des terres polluées dans le cadre de projet de réhabilitation de sites pollués. Dans cette hypothèse particulière, le seul fait d'excaver des terres polluées ne suffit pas. Effet, le ministère considère que les terres polluées excavées traitées ou réutilisées sur le site ne sont pas considérées comme des déchets et ne prennent ce statut que lorsque « *les terres sont évacuées du site de leur excavation* ».

Ces terres polluées, excavées ou non, peuvent alors fait l'objet d'une action du préfet au titre de la réglementation des installations classées ou de l'article L514-4 du code de l'environnement qui lui permet de mettre en demeure l'exploitant d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées si celle-ci présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L511-1 du même code.

Dans ce cas, seul l'exploitant pourra être recherché et non le propriétaire.

Conseil de votre notaire : Exercice bien difficile donc que de qualifier une substance, un produit ou des terres polluées de déchet et de définir le cadre réglementaire dans lequel son élimination devra s'inscrire. Plusieurs questions se posent :

- *Les déchets résultent-ils de l'exploitation d'une installation classée, actuelle ou passée ?*
- *Leur élimination est-elle incluse dans un projet de réhabilitation de sites pollués et incombe-t-elle au propriétaire et/ou à l'exploitant ? Et dans quelles conditions ?*
- *Si une mise en demeure a été prescrite par l'Administration, émane-t-elle du préfet ou du maire et sur quel fondement ?*
- *A quelle date l'arrêté de mise en demeure du maire d'excaver des terres polluées a-t-il été pris ? Avant ou après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 décembre 2010 ?*

Finalement, les réglementations relatives aux déchets et aux ICPE ont vocation à s'articuler dans le temps, suivant l'histoire d'un site qui après avoir été le siège d'une installation classée ne pourra parfois plus compter que sur son infortuné propriétaire. Au milieu de cet enchevêtrement de réglementations, reste l'espoir de voir émerger une réglementation unique des sols, propre à assurer la gestion des sites et sols pollués. L'ordonnance du 17 décembre 2010 semble ouvrir la voie puisqu'elle a créé dans le code de l'environnement un nouveau chapitre intitulé « Sites et sols pollués » qui se trouve au sein du Titre V « Dispositions particulières à certains ouvrages ou installations » et donc hors des titres relatifs aux ICPE et aux déchets. Ce nouveau chapitre ne contient pour l'instant que le seul article L556-1 aux termes duquel « en cas de pollution des sols ou de risque de pollution des sols, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. » Sa mise en œuvre reste bien entendu à construire, le titulaire du pouvoir de police et le destinataire des mesures devant être définis.