

Conférence transfrontalière sur la gestion des déchets

Gestion des déchets en France

Par Philippe Billet

*Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3
Président de la Société française pour le droit de
l'environnement*

ORGANISATION DES COMPÉTENCES

- Maire
- Commune
- Intercommunalités
- Coopération transfrontalière

ORGANISATION DES COMPÉTENCES

- Maire
 - Police générale de l'ordre public
 - Police spéciale de la collecte des déchets
 - Police spéciale des déchets

- Président de l'EPCI
 - Police spéciale de la collecte des déchets pour EP à fiscalité propre (si transfert du pouvoir du maire mais co-décision)

ORGANISATION DES COMPÉTENCES

- Commune
 - Obligation de créer un service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés (collecte - traitement)
 - Choix du mode de financement du service (qui détermine sa qualification)

Intercommunalités

- Principes

- Respect du principe de spécialité

- Transfert de compétences

- « en cascade » : la commune peut décider de transférer à un EPCI à fiscalité propre, à un syndicat intercommunal ou à un syndicat mixte, soit l'ensemble de la compétence « déchets » soit la seule compétence « traitement »
- Interdiction de transfert « en étoile » ie les transferts de la collecte et du traitement à deux groupements différents (évite que les politiques en matière de collecte soient sans lien avec celles conduites en matière de traitement)
- les opérations de transport, de tri ou de stockage situées à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions

Coopération transfrontalière

- Conventions de coopération

L. 1115-1 : Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Mais

*L. 1115-5 : Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales **et un Etat étranger**, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région*

Participation de collectivités étrangères à des organismes de droit français

Sociétés d'économie mixte locales (L. 1522-1)

SA en vue de réaliser des opérations d'aménagement /construction, pour exploiter des SPIC, ou toute autre activité d'intérêt général.

Les communes, départements, régions et groupements peuvent créer des SEML, sous réserve de détenir séparément ou à plusieurs, plus de 50 % du capital et des voix dans les organes délibérants.

*Sous réserve, **pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne**, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de SEML. Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou*

Participation de collectivités étrangères à des organismes de droit français

District européen (L.1115-4-1)

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Son objet est d'exercer les missions présentant un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

*Les **collectivités territoriales étrangères** et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants . Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts*

Participation de collectivités étrangères à des organismes de droit français

Groupement européen de coopération territoriale (L. 1115-4-2)

*Les collectivités territoriales, leurs groupements et les organismes de droit public peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les **Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe**, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

Peut gérer des programmes cofinancés par l'Union

Européenne, au titre des fonds de coopération européenne

Participation de collectivités et groupements français à des structures étrangères

Principe (L. 1115-4)

Dans le cadre de la coopération transfrontalière (et notamment l'exploitation d'un service public ou à la réalisation d'un équipement local commun) les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'union européenne.

Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Elle détermine les durée, conditions, modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

Participation de collectivités et groupements français à des structures étrangères

Groupement européen de coopération territoriale (L. 1115-4-2)

Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public peuvent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger.

Participations fermées à la Suisse

Groupement d'intérêt public (L. 1115-2 et 3)

Des GIP peuvent être créés pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne.

*Les **collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne** peuvent participer aux GIP créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de*

Participations fermées à la Suisse

Sociétés publiques locales (L. 1531-1 – L. 28 mai 2010)

*Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des SPL dont **ils détiennent la totalité du capital.***

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des

Planification

- Obligation de respecter le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (compatibilité)
 - Tient compte des capacités voisines
 - Conditionne les autorisations d'exploitation du fait de la localisation préférentielle des installations
 - Permet de préciser l'origine géographique des déchets admis
 - N'impose pas un périmètre d'adhésion à une commune

Transferts transfrontières

Soumission au régime de la convention de Bâle via le Règl. n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets

Economie générale du dispositif de transfert à fins d'élimination

Transfert exclusivement à l'intérieur de l'UE (et PTOM)	<p>Régime « approprié » de surveillance et de contrôle mis en place par les Etats, qui peut reprendre le régime du règlement n° 1013/2006 (<i>art. 33</i>).</p> <p>Procédure adaptée concernant les pays et territoires d'outre mer (interdiction du transfert pour élimination...) (<i>art. 40</i>)</p>
Transfert à l'intérieur de l'UE transitant par des pays tiers	<p>Notification et consentement écrits préalables (<i>art. 31</i>).</p>
Exportation vers un Etat tiers	<p>Interdiction (<i>art. 34</i>)</p> <p>Exception pour les pays de l'AELE parties à la convention de Bâle (sauf si le pays interdit l'importation de ces déchets ou que l'autorité du pays d'expédition a des raisons de croire que les déchets ne seront pas gérés de façon écologiquement rationnelle). Si le transfert est possible : notification et consentement écrits préalables, avec adaptations particulières (<i>art. 35</i>)</p>
Importation d'un Etat tiers	<p>Interdiction sauf si les déchets proviennent de pays parties à la Convention de Bâle ou s'il existe un accord bilatéral avec le pays de l'UE importateur. Dans ce cas notification et consentement écrits préalables avec des dispositions complémentaires (<i>art. 41</i>).</p>
Transit par l'UE	<p>Notification et consentement écrits préalables (<i>art. 47</i>).</p>

Economie générale du dispositif de transfert à fins de valorisation

	Pays non membre de l'OCDE	Pays membre de l'OCDE
Transfert à l'intérieur de l'UE transitant par des pays tiers	Notification et consentement écrits préalables (art. 31 et 32)	Notification et consentement écrits préalables (art.32)
Exportation vers un Etat tiers	Exportation interdite de certains déchets tels qu'identifiés par le règlement (déchets dangereux de l'annexe V, déchets dont l'importation a été interdite par l'Etat tiers...) (art. 36). Pour les déchets des annexes III et III-A, dont l'exportation n'est pas interdite, statut variable selon les pays et annexe du Règl. n° 1418/2007 du 29 nov. 2007 ⁷ (art. 37)	Pour les déchets des annexes III, IIIA, IIIB, IV et IV A : - notification et consentement écrits préalables avec des dispositions complémentaires (liste orange) - information (liste verte). avec des adaptations, s'agissant notamment des mélanges de déchets ou du contenu du contrat de transfert (art. 38).
Importation d'un Etat tiers	Importation interdite (art. 43)	Importation possible si provenance de pays membre de l'OCDE, ou partie à la Convention de Bâle ou accord avec le pays importateur de l'UE : - notification et consentement écrits préalables avec des dispositions complémentaires (liste orange) - information (liste verte) (art. 43)
Transit par l'UE	- Notification et consentement écrits préalables avec dispositions complémentaires (liste orange) - Information (liste verte) (art. 47 et 48)	- Notification et consentement écrits préalables avec dispositions complémentaires (liste orange) - Information (liste verte) (art. 48)

Compétences et responsabilités

- Identification de l'autorité de police compétente et de la personne responsable des déchets
- Moyens d'action (Police spéciale)
- Responsabilité environnementale

Chronologie (1975-2003)

- **L. 15 juill. 1975** (art. 3 - C. envir., L. 541-3) : l'autorité « titulaire du pouvoir de police » peut prescrire l'enlèvement ou assurer d'office l'enlèvement de déchets déposés ou traités illégalement
- **L. 19 juill. 1976** (art. 23 – C. envir., L. 514-1) : le préfet peut mettre en demeure l'exploitant de satisfaire aux conditions d'exploitation et de remise en état au moyen de sanctions administratives
- **CE, 30 sept. 1983** (Sarl Comexp) : immixtion du maire au titre de la police générale de l'ordre public dans la police spéciale ICPE du préfet si urgence justifiée par péril grave et imminent
- **CE, 18 nov. 1998** (Jaeger) : police du maire en matière de déchets parallèle à celle du préfet sur le site d'une ICPE, sans condition d'urgence et de péril grave et imminent
- **L. 30 juill. 2003** :
 - extension de l'article L. 541-3 aux « pollutions des sols et risques de pollution des sols » ;
 - L. 512-17 : institution d'une alternative en matière de réhabilitation : soit réhabilitation permettant un usage ultérieur négocié, dans le respect des intérêts de l'article L. 511-1 du code de l'environnement ; soit si pas accord, réhabilitation dans le respect des intérêts de l'article L. 511-1 du code de l'environnement pour un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt, compatible avec l'usage futur déterminé par un document d'urbanisme ; à défaut prescriptions préfectorale de réhabilitation plus contraignantes permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme.
Pour les installations nouvelles, l'arrêté d'autorisation fixe l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif.

Chronologie (2004-2008)

- **CE, 17 nov. 2004** (Sté Gale d'archives) : maire identifié comme l'autorité titulaire du pouvoir de police spéciale de l'art. L. 541-3
- **CE, 8 juill. 2005** (Alusuisse-Lonza-France) : Prescription par trente ans à compter la date à laquelle la cessation d'activité ICPE a été portée à la connaissance de l'administration (sauf le cas où dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés) de la possibilité pour le préfet d'imposer la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site
- **CE, 11 janv. 2007** (MEDD c/ Barbazanges Tri Ouest) : substitution du préfet dans la police spéciale « déchets et sols pollués » du maire
- **CAA Versailles, 10 mai 2007** (Cne de Saint-Chéron) : impossibilité pour le maire d'intervenir au titre de sa police générale de l'ordre public en matière de déchets et sols pollués sans urgence justifiée par un péril grave et imminent
- **L. 17 juin 2008** (art. 14 – C. envir., L. 152-1) : Prescription par trente ans à compter du fait générateur du dommage des obligations financières liées à la réparation des dommages (*a priori* de nature civile) causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités régis par le code de l'environnement
- **L. 1er août 2008** (art. 1er - C. envir., art. L. 161-4 et 5 et L. 164-1) :
 - régime de la réparation des dommages causés à l'environnement par les sols contaminés
 - prescription de la réparation imposée par l'autorité compétente
 - ne fait obstacle à la mise en œuvre d'aucun régime de police spéciale

Déchets et sols pollués hors ICPE sans origine ICPE

Compétence	Conditions d'intervention	Charge financière
<p>Maire [police spéciale déchets et sols pollués] (<i>C. envir., art. L. 541-3 ; CE, 17 nov. 2004, Sté Gale d'archives ; CE, 11 janv. 2007, MEDD</i>)</p> <p>Préfet par substitution si carence du maire (<i>C. envir., art. L. 541-3 ; CE, 11 janv. 2007, MEDD</i>)</p>	<p>Avec sanctions administratives (mise en demeure – consignation - exécution d'office)</p> <p><i>Idem</i> / Mesures provisoires, jusqu'à l'intervention du maire</p> <p>Si Etat provoque l'intervention ADEME en cas de disparition ou insolvabilité du producteur ou détenteur déchets : travaux et acquisition des immeubles à la suite de DUP</p>	<p>Aux frais du « responsable » (<i>ie</i> producteur ou détenteur des déchets ou du sol pollué ou potentiellement pollué). Cne peut demander remboursement frais engagés pour atténuation ou éviter aggravation dommages liés à une opération d'élimination de déchets</p> <p><i>Idem</i></p> <p>Dans les deux cas : intervention ADEME sur demande l'Etat si disparition ou insolvabilité + concours financier éventuel des C.Terr.</p>
<p>Maire [police générale de l'ordre public] en cas d'urgence justifiée par un péril grave et imminent (<i>CGCT, art. L. 2212-2 – CAA Versailles, 10 mai 2007, Cne de Saint-Chéron</i>)</p> <p>Préfet par substitution si carence du maire (<i>CGCT, art. L. 2215-1</i>)</p>	<p>Pas de sanction administrative</p> <p><i>Idem</i> / Mesures provisoires, jusqu'à l'intervention du maire</p>	<p>Aux frais de la commune</p> <p>Saisine possible possible du juge judiciaire de tout recours à raison des faits de nature à engager la responsabilité de la personne mise en cause</p> <p><i>Idem</i></p>

Déchets et sols pollués dans ICPE ou hors ICPE avec origine ICPE

Compétences	Conditions d'intervention	Charge financière
<p>Préfet [police spéciale ICPE] (<i>C. envir., art. L. 514-1 - CE, 11 janv. 2007, MEDD</i>)</p>	<p>Avec sanctions administratives (mise en demeure - consignation - exécution d'office)</p> <p>Prescription trentenaire depuis date de cessation d'activité portée à connaissance de l'administration sauf dissimulations</p>	<p>Aux frais de l'exploitant ou du détenteur de l'installation</p>
<p>Maire [police spéciale déchets et sols pollués] (<i>C. envir., art. L. 541-3 ; CE, 18 nov. 1998, Jaeger</i>)</p>	<p>Avec sanctions administratives (mise en demeure - consignation - exécution d'office)</p> <p>Parallèlement à la compétence ICPE du préfet, mais exclusivement pour les déchets et sols pollués</p>	<p>Aux frais du « responsable » (<i>ie</i> producteur ou détenteur des déchets ou du sol pollué ou potentiellement pollué)</p> <p>Intervention ADEME sur demande l'Etat si disparition ou insolvabilité + concours financier éventuel des C.Terr.</p>
<p>Maire [police générale de l'ordre public] en cas d'urgence justifiée par un péril grave et imminent (<i>CGCT, art. L. 2212-2 ; CE, 30 sept. 1983, SARL COMEXP ; CE, 11 janv. 2007, MEDD</i>)</p>	<p>Pas de sanction administrative</p> <p>Mesures provisoires, jusqu'à l'intervention du préfet</p>	<p>Aux frais de la commune</p> <p>Possibilité de saisine du juge judiciaire pour exercer tout recours à raison des faits qui seraient de nature à engager la responsabilité de la personne mise en cause</p>

Réparation des dommages causés à l'environnement par les sols contaminés

L. 1er août 2008 sur la responsabilité environnementale

Compétence	Conditions d'intervention	Charge financière
<p><u>Préfet</u></p> <p>Par nature, ne permet pas une substitution en cas d'urgence, compte tenu de la longueur de procédure (évaluation - proposition - avis - prescription).</p> <p>Toutefois, créé une police supplémentaire sans remettre en cause l'application de L. 514-1 et L. 541-3 C. env. ainsi que de L. 2212-2 CGCT, dont les objets sont différents (ne visent pas la réparation du dommage mais respect de l'ordre public ou des conditions de fonctionnement ou remise en état - ICPE - ou l'exécution des travaux nécessaires pour remédier à la pollution ou au dépôt illégal) (L. 164-1).</p>	<p>Evaluation des nature et conséquences du dommage par l'exploitant ((liste activités concernées définies par décret CE)</p> <p>Proposition par exploitant des mesures de réparation en vue de supprimer l'atteinte à l'environnement / usage existant ou prévu au moment de l'atteinte, notamment / documents d'urbanisme, tout en envisageant la régénération naturelle du sol</p> <p>Mesures prescrites après avis de la commune et associations de protection de l'environnement concernée (et éventuellement avis population)</p> <p>Possibilité -SUP sur terrain pour limitation ou interdiction d'usage -DUP des travaux par personne publique et expropriation par personne publique</p> <p>Prescription - par 30 ans depuis le fait générateur dommage</p> <p>Ne s'applique pas - si fait générateur avant le 30 avril 2007 - si fait générateur lié à une activité ayant cessé avant le 30 avril 2007</p>	<p>Aux frais de l'exploitant</p> <p><i>Idem</i></p> <p><i>Idem</i></p> <p><i>Idem</i></p> <p>Aux frais de la personne publique mais montant de l'indemnité lié à l'état du terrain</p>

Pour ne pas conclure

- Avant de savoir comment, bien réfléchir au pourquoi
- Peser les avantages et inconvénients de chaque structure
- Ne pas oublier l'évolution dans le temps et l'espace

Merci de votre attention