

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° dddd

REPUBLIQUE FRANÇAISE

XXXXXXXXXXXXXX

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme XXX
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Marseille

Mme XXX
Rapporteure publique

(Xème Chambre)

Audience du 16 décembre 2021

Décision du 6 janvier 2022

NNN

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 septembre 2020 et le 18 novembre 2021, le XX, représenté par Me XXXXXXXX, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2020-43 du 30 juillet 2020 du maire de la commune de Pierrerue portant consignation d'une somme de 5 220 euros au titre de l'élimination des déchets visés par un arrêté de mise en demeure du 26 février 2020 et entreposés sur le chemin rural n° X de la commune de Pierrerue ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Pierrerue la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué a été pris par une autorité incompétente ;
- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- il a été pris au terme d'une procédure irrégulière en l'absence de mise en œuvre d'une procédure contradictoire en méconnaissance des articles L. 121-1 et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article L. 541-3 du code de l'environnement ;
- il est entaché d'une erreur de fait et d'une erreur de droit en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement ;
- il est entaché d'un détournement de procédure et d'un détournement de pouvoir ;

- le montant de la consignation est excessif et disproportionné.

Par des mémoires, enregistrés les 27 octobre et 9 décembre 2021, la commune de Pierrerue, représentée par Me XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge du XX en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par le XX n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme XXX ;
- et les conclusions de Mme XXX, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Le XX, qui exploite des terres agricoles sur le territoire de la commune de Pierrerue, a entreposé des matériaux divers issus de chantiers sur une partie du chemin rural n° X dit XXXXXXXXXXXX à Pierrerue. Par un arrêté du 26 février 2020, le maire de la commune de Pierrerue a mis en demeure MM. XX, gérants du XX, d'évacuer les déchets entreposés sur le chemin rural n° X et de produire un bon de mise en décharge spécialisée des déchets dangereux, dans un délai de dix jours. Estimant que cette mise en demeure n'avait pas été suivie d'effet, le maire de la commune de Pierrerue a décidé, par un arrêté du 30 juillet 2020, d'engager à l'encontre du XX la procédure de consignation prévue à l'article L. 541-3 du code de l'environnement, pour un montant de 5 220 euros, afin de permettre la réalisation des travaux d'élimination des déchets entreposés sur le chemin rural n° X. Le XX demande l'annulation de l'arrêté de consignation du 30 juillet 2020.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement : « *Au sens du présent chapitre, on entend par : Déchet : toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ; (...) Gestion des déchets : la collecte, le transport, la valorisation et, l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris les activités de négoce ou de courtage et la supervision de l'ensemble de ces opérations ; (...) Détenteur de déchets : producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets ; (...)* ».

3. Aux termes de l'article L. 541-2 du même code : « *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. »*

4. Aux termes de l'article L. 541-3 du même code : « *I.- Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. / Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, laquelle est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures. / Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure de saisie administrative à tiers détenteur prévue à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales. / L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ; (...)* ».

5. Il résulte des dispositions précitées des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement qu'elles ont créé un régime juridique destiné à prévenir ou à remédier à toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement causée par des déchets, qui constitue une police spéciale. Ce régime est distinct de celui des installations classées pour la protection de l'environnement qui figure aux articles L. 511-1 et suivants du même code. A ce titre, l'article L. 541-3 confère à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers.

6. En premier lieu, le XX soutient que le maire de la commune de Pierrerue n'était pas compétent pour prendre l'arrêté attaqué dès lors que la commune a transféré la compétence en matière d'aménagement et d'entretien des sentiers à la communauté de communes du Pays de Forcalquier-Lure dont elle est membre.

7. Le transfert par une commune de compétences visées à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales à un établissement public de coopération intercommunale implique le transfert des biens, équipements et services nécessaires à l'exercice de ces compétences, ainsi que les droits et obligations qui leur sont attachés, sans préjudice de l'exercice, par les maires des communes concernées, des compétences qui leur appartiennent dans le cadre de leur pouvoir de police spéciale de l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers que leur confère l'article L. 541-3 du code de l'environnement.

8. En outre, il n'est pas contesté que le maire de la commune de Pierrerue n'a pas transféré au président de la communauté de communes du Pays de Forcalquier-Lure, en application des dispositions de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales telles que modifiées par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, les prérogatives qu'il détient en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement.

9. Ainsi, la circonstance que la commune de Pierrerue ait transféré sa compétence en matière d'aménagement et d'entretien des sentiers, à la supposer établie, et celle, non alléguée, quelle aurait transféré sa compétence en matière de collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés à la communauté de communes du pays de Forcalquier-Lure, ce transfert de compétence n'a pas eu pour effet de dessaisir le maire de Pierrerue des compétences qu'il détient en matière de police en vertu des dispositions précitées de l'article L. 541-3 du code de l'environnement. Le XX n'est donc pas fondé à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été pris par une autorité incompétente.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (...)* ». L'article L. 211-5 du même code précise par ailleurs que : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

11. L'arrêté attaqué vise les textes sur lesquels il est fondé, notamment l'article L. 541-3 du code de l'environnement. Il précise également, après avoir visé le rapport de constatations établi par le maire de la commune de Pierrerue le 11 juin 2020 après visite des lieux le 26 mars 2020 ainsi que les courriers adressés par le XX les 30 juin et 8 juillet 2020, que ce dernier n'a pas pris les dispositions nécessaires pour s'assurer de la bonne élimination de tous les déchets et n'a pas déféré aux dispositions de l'arrêté municipal du 26 février 2020 portant mise en demeure de procéder, dans un délai de dix jours, à l'évacuation des déchets entreposés sur le chemin rural n° X dit XXXXX et de produire un bon de remise en décharge spécialisée des déchets dangereux, et que des déchets subsistent sur cette voie. Il indique en outre qu'en méconnaissance de l'article L. 541-2 du code de l'environnement le XX n'a pas pris les dispositions nécessaires pour s'assurer de la bonne élimination de tous les déchets et que des déchets subsistent sur le chemin rural n° X. Ces

mentions sont suffisamment précises concernant la désignation des déchets que le XX a la charge d'évacuer sans qu'il ait été nécessaire de préciser leur nature et leur volume ou encore la raison pour laquelle le requérant avait fait acheminer ces déchets en vue de la réfection de la voie. En outre, l'arrêté de mise en demeure en date du 26 février 2020, qui précisait la nature des déchets encore présents sur le site, avait préalablement été notifié au XX. Dans ces conditions, l'arrêté attaqué est suffisamment motivé au regard des dispositions précitées des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration.

12. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». Les modalités de mise en œuvre de cette procédure contradictoire étant fixées par les articles L. 122-1 et L. 122-2 du même code.

13. Toutefois, aux termes de l'article L. 121-2 de ce code : « *Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables : (...) 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ; (...)* ».

14. Il résulte de l'article L. 541-3 I alinéa 1^{er} précité que le législateur a instauré une procédure particulière au terme de laquelle l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et l'informe de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-1 et de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration est donc inopérant dès lors que l'article L. 541-3 du code de l'environnement prévoit une procédure contradictoire particulière.

15. Il résulte des mêmes dispositions que, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et l'informe de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix.

16. Le XX a été informé, par courrier du 11 février 2020, des faits reprochés et a été invité à présenter ses observations écrites sous un délai de dix jours à compter de la réception dudit courrier. Toutefois, ce courrier ne l'informait pas de la possibilité de se faire assister par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 541-3 I alinéa 1^{er}.

17. Cependant, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

18. Il résulte de l'instruction que, préalablement à la notification par la commune de Pierrerie du rapport de constatations du 11 février 2020, dans le cadre d'échanges relatifs à la présence de déchets déposés sur le chemin rural n° X, par courriers des 17 janvier 2020 et 10 février 2020, le XX a apporté à la commune les précisions utiles quant à la nature de ces matériaux et à son projet d'enlever les matériaux identifiés comme potentiellement dangereux. Il en résulte également que le représentant du XX a été reçu en entretien par le maire de la commune de Pierrerie le 23 janvier 2020. Ensuite, par un courrier du 21 février 2020 en réponse au courrier de la commune du 11 février 2020, le XX a émis des observations écrites quant au rapport de constatations dressé le 11 février 2020. Dans ces conditions, le défaut d'information mentionné au point 16, n'a eu aucune influence sur le sens de la décision prise et le XX n'a pas été privé d'une garantie. Enfin, les circonstances que la commune de Pierrerie n'ait pas organisé de constat contradictoire comme le demandait le XX et ne lui ait pas accordé d'entretien pour qu'il puisse formuler de nouveau ses observations orales après la date du 11 février 2020 sont sans incidence sur la régularité de la procédure dès lors que le XX a été mis à même de formuler ses observations écrites et qu'il a usé de cette faculté. Le moyen tiré du défaut du contradictoire doit, en conséquence, être écarté.

19. En quatrième lieu, la circonstance qu'une substance puisse être réutilisée ne fait pas obstacle à sa qualification de déchet au sens des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement. Doit être regardée comme déchet au sens de cette législation toute substance qui n'a pas été recherchée comme telle dans le processus de production dont elle est issue, à moins que son utilisation ultérieure, sans transformation préalable, soit certaine.

20. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des photographies produites tant par le XX que par la commune de Pierrerie, que le XX a déposé divers matériaux de chantiers ainsi que des gravillons bitumeux sur une partie du chemin rural n° X, et qu'après les avoir concassés et aplanis, il a ainsi procédé à la réfection de cette partie de la voie dont il est constant qu'elle avait été endommagée par des intempéries. Il en ressort en outre qu'une partie de ces matériaux est présente dans le fossé d'eaux pluviales longeant la voie. S'il ressort du procès-verbal de constat d'huissier dressé à la demande du XX les 3 et 9 mars 2020, ainsi que des rapports de constatations établis par le maire de la commune de Pierrerie le 11 février 2020 et le 11 juin 2020, que le XX a procédé à l'enlèvement des plaques de goudron et des tuyaux de fibro-ciment, il en ressort également que les matériaux non évacués sont toujours présents après avoir été tassés. En outre, il n'est pas utilement contesté que ces dépôts ont atteint un volume de 198 m³. Ainsi, en se bornant à soutenir qu'il a déposé ces matériaux dans le seul et unique but de réaménager la partie du chemin rural endommagé par les intempéries, et que les matériaux encore présents ne sont pas dangereux, le XX ne conteste par la qualification de déchet donnée à ces matériaux au sens des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement. Par suite, le moyen tiré de ce que les matériaux présents sur le chemin rural n° X ne constitueraient pas des déchets, au sens des dispositions de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, n'est pas fondé et doit être écarté.

21. En cinquième lieu, pour contester le montant de la somme consignée, le XX se borne à soutenir que le volume de déchets à évacuer ainsi que les heures nécessaires à cette opération ne sont pas établies.

22. La commune de Pierrerue produit à l'instance un devis établis le 11 mai 2020 par l'entreprise de travaux publics «WW» dont le montant de 5 220 euros correspond au chargement des déchets à la pelle sur camion et l'évacuation de ces déchets sur site à La Briallane, pour un volume de déblais de 198 m3, correspondant à la totalité des déblais entreposés sur la partie du chemin rural n°X. Les éléments de calcul ainsi retenus pour l'évaluation de la somme consignée ne sont pas utilement contredits.

23. En outre, le XX ne peut utilement invoquer l'absence de mise en concurrence de l'entreprise de travaux ayant établi ce devis, ni la circonstance que ce devis ne lui aurait pas été transmis préalablement.

24. Le moyen tiré de ce que le montant de la somme consignée par l'arrêté attaqué serait excessif et disproportionné donc, dès lors, être écarté.

25. En sixième et dernier lieu, le détournement de pouvoir et le détournement de procédure allégués ne sont pas établis.

26. Il résulte de tout ce qui précède que le XX n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 30 juillet 2020 du maire de la commune de Pierrerue.

Sur les frais du litige :

27. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Pierrerue, qui n'est pas la partie perdante, quelque somme que ce soit au titre des frais exposés par le XX et non compris dans les dépens.

28. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge du XX, en application de ces mêmes dispositions, la somme de 1 000 euros à verser à la commune de Pierrerue.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du XX est rejetée.

Article 2 : Le XX versera à la commune de Pierrerue la somme de 1 000 (mille) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au XX et à la commune de Pierrerue.

Délibéré après l'audience du 16 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. XXX, président de chambre,
Mme XXX, première conseillère,
Mme XXX, conseillère, Assistés
de M XXX, greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 janvier 2022.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

Le greffier,

signé

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le greffier en chef,

Le greffier,