

Conseil d'État

N° 269553

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Genevois, président

M. Bertrand Dacosta, rapporteur

M. Aguila, commissaire du gouvernement

SCP NICOLAY, DE LANOUELLE ; SCP LYON-CAEN, FABIANI, THIRIEZ, avocat(s)

lecture du mercredi 27 septembre 2006

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 juillet et 5 novembre 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, dont le siège est 50, Place Zeus BP 9531 à Montpellier (34045) ; la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt en date du 3 juin 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille, à la demande de l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardiole, a annulé, d'une part, le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 3 avril 2003 rejetant sa demande d'annulation de l'arrêté du 31 décembre 2002 par lequel le préfet de l'Hérault a autorisé la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER à exploiter, jusqu'au 31 décembre 2006, le centre de stockage de déchets ménagers des Jardins de Maguelone et, d'autre part, ledit arrêté ;

2°) de rejeter la requête de l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardiole ;

3°) de mettre à la charge de l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardiole le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bertrand Dacosta, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER et de la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, avocat de l'association pour la défense et la nature et de l'environnement Maguelone-Gardiole,
- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'aux termes de l'article 24 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : « L'arrêté d'autorisation cesse de produire effet lorsque l'installation classée n'a pas été mise en service dans le délai de trois ans ou n'a pas été exploitée durant deux années consécutives, sauf le cas de force majeure » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, outre le cas où des travaux seraient entrepris dans le seul but d'échapper à l'application de la règle qu'elles édictent, seul un défaut total d'exploitation est de nature à emporter la caducité d'une autorisation d'exploiter une installation classée ; qu'au regard, notamment, des obligations qui pèsent sur l'exploitant en cas de cessation définitive de l'activité et de la nécessité de mettre à même l'autorité administrative de procéder aux contrôles qui lui incombent, l'interruption du fonctionnement d'une installation classée durant plus de deux ans sur une partie seulement de la zone concernée par l'autorisation n'entraîne pas en principe la caducité partielle de celle-ci ; qu'il ne pourrait en aller autrement que dans l'hypothèse où, par le même acte, aurait été autorisée l'exploitation de plusieurs installations classées distinctes ; que, dès lors, en se fondant sur la seule circonstance que la décharge d'ordures ménagères implantée sur le territoire de la commune de Lattes, autorisée par un arrêté du préfet de l'Hérault en date du 18 juillet 1967 et actuellement exploitée par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, avait cessé de fonctionner, depuis 1983, sur une partie des parcelles visées par l'autorisation initiale, pour en déduire que l'autorisation était devenue, en ce qui concerne ces parcelles, caduque, et que par suite la reprise de l'exploitation nécessitait une nouvelle autorisation, sans rechercher si la distinction de deux sites permettait de caractériser des installations distinctes, la cour administrative d'appel de Marseille a entaché son arrêt d'erreur de droit ; que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER est fondée à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 512-1 et L. 512-2 du code de l'environnement :

Considérant qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 512-1 du code de l'environnement : « Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1. / L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 512-2 du même code : « L'autorisation prévue à l'article L. 512-1 est accordée par le préfet, après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et après avis des conseils municipaux intéressés » ;

Considérant que, par un arrêté en date du 18 juillet 1967, le préfet de l'Hérault a autorisé la commune de Montpellier, à laquelle se sont substitués le district, puis la communauté d'agglomération, à exploiter une décharge d'ordures ménagères au lieu dit « Marais de Maurin », sur une emprise comprenant huit parcelles d'une superficie totale de cinquante-deux hectares ; qu'il résulte de l'instruction que cette décharge revêtait le caractère d'une installation unique ; que si certaines des parcelles, au nord de l'emprise, représentant une superficie de douze hectares, ont cessé d'être exploitées à partir de 1983 et ont été partiellement réaménagées en espaces verts ouverts au public, sous la dénomination des « Jardins de Maguelone », cette seule circonstance n'a pas eu pour conséquence de priver l'autorisation initiale, en ce qui les concerne, de ses effets juridiques ; que l'exploitant n'a, par ailleurs, pas procédé à la déclaration requise en cas de cessation d'activité par l'article 34 du décret du 21 septembre 1977 dans sa rédaction alors applicable ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le préfet de l'Hérault, après avoir, dans un premier temps, envisagé la fermeture totale de la décharge afin de satisfaire aux prescriptions de l'article L. 541-24 du code de l'environnement, qui n'autorisent les installations d'élimination des déchets par stockage à accueillir que des déchets ultimes à compter du 1er juillet 2002, a autorisé, par l'arrêté contesté du 31 décembre 2002, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER à poursuivre l'exploitation du centre de stockage des déchets ménagers sur la zone dite des « Jardins de Maguelone », jusqu'au 31 décembre 2006 ; que cet arrêté a été pris en application des articles 18 et 20 du décret du 21 septembre 1977, qui permettent à l'autorité préfectorale de fixer des prescriptions additionnelles à celles figurant dans l'arrêté initial ;

Considérant, il est vrai, qu'aux termes de l'article 20 du décret du 21 septembre 1977 : « Toute modification apportée par le demandeur à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation, doit être portée avant sa réalisation à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation (...). S'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 susvisée et à l'article 2 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, le préfet invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation » ; qu'il résulte de ces dispositions que le préfet doit inviter le titulaire à déposer une nouvelle demande d'autorisation lorsque la modification entraîne des dangers ou inconvénients nouveaux ou accroît de manière sensible les dangers ou inconvénients de l'installation ; qu'au cas inverse il appartient seulement au préfet de fixer des prescriptions complémentaires ; que l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardirole soutient que les modifications apportées à l'installation étaient de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier d'autorisation et à entraîner des dangers ou inconvénients nouveaux ;

Considérant, toutefois, que si l'arrêté du 31 décembre 2002 autorise la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER à stocker 400 000 tonnes de déchets sur la zone d'ici au 31 décembre 2006, cette circonstance ne peut être regardée comme apportant un changement notable aux éléments du dossier d'autorisation dès lors, d'une part, que l'arrêté du 18 juillet 1967 ne fixait pas de plafond et que, d'autre part, l'arrêté complémentaire du 28 juillet 2001 autorisait déjà le stockage de 280 000 tonnes par an ; que si l'arrêté du 18 juillet 1967 ne visait que les déchets « ménagers », alors que l'arrêté du 31 décembre 2002 autorise l'entreposage, le cas échéant, d'autres catégories de déchets, celles-ci sont au nombre des catégories de déchets qui sont admissibles dans les décharges de déchets ménagers et assimilés en application de l'arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets ménagers et assimilés ; que, depuis l'intervention de l'autorisation initiale, l'évolution des techniques de stockage a permis de faire évoluer la hauteur maximale de la décharge par des arrêtés successifs sans accroître les dangers ou inconvénients de l'installation ; que la fixation, par l'arrêté du 31 décembre 2002, à la cote de 23 mètres NGF de la hauteur totale du casier n'a pas apporté de modification notable aux conditions d'exploitation de la décharge ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les prescriptions de l'arrêté attaqué, qui n'étaient pas de nature à entraîner des dangers ou inconvénients nouveaux, ne nécessitaient pas que soit délivrée une nouvelle autorisation en application des articles L. 512-1 et L. 512-2 du code de l'environnement ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du plan d'occupation des sols de la commune de Lattes :

Considérant que si le règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Lattes n'admet dans la zone ND 1, dans laquelle est située la décharge, que « les équipements sanitaires, les constructions ou installations nécessaires au fonctionnement et au gardiennage de la zone », le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est sans incidence sur la légalité de l'arrêté du 31 décembre 2002, lequel, ainsi qu'il a été dit, n'a pas pour effet d'autoriser une nouvelle installation, mais se borne à édicter des prescriptions complémentaires à celles figurant dans l'autorisation initiale, délivrée antérieurement à l'entrée en vigueur du plan d'occupation des sols ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 541-24 du code de l'environnement et de l'article 3-3 du plan départemental d'élimination des déchets :

Considérant qu'aux termes du III de l'article L. 541-1 du code de l'environnement : « Est ultime au sens du présent chapitre un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 541-24 du même code : « A compter du 1er juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes » ; que cette prescription est reprise à l'article 3-3 du plan départemental d'élimination des déchets ;

Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article 3 de l'arrêté attaqué qu'à compter de sa notification, ne sont admis dans l'installation que les déchets « répondant à la définition des déchets ultimes énoncée par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés pour la zone Est de l'Hérault » ; qu'est sans incidence la circonstance que, préalablement à l'intervention de cet arrêté, des déchets ne correspondant pas à cette définition aient été entreposés sur le site ; que le moyen doit, par suite, être écarté ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution :

Considérant qu'aux termes du 1° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, relatif au principe de précaution, « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable » ;

Considérant que l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardirole ne peut utilement soutenir, à l'appui de sa requête dirigée contre l'arrêté du 31 décembre 2002, que l'entreposage de déchets sur la zone des « Jardins de Maguelone » méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 110-1, dès lors que l'autorisation d'exploiter l'installation repose non sur cet arrêté mais sur l'arrêté du 18 juillet 1967 ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que les prescriptions contenues dans l'arrêté du 31 décembre 2002 seraient susceptibles de provoquer un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement ; que le moyen ne peut donc qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardirole n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Hérault du 31 décembre 2002 ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, verse à l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardirole la somme que cette dernière demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardirole la somme que réclame au même titre la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt en date du 3 juin 2004 de la cour administrative d'appel de Marseille est annulé.

Article 2 : La requête d'appel de l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardiole est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER et par l'Association pour la défense de la nature et de l'environnement de Maguelone-Gardiole sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, à l'Association pour la défense et la nature et de l'environnement Maguelone-Gardiole, à la commune de Villeneuve-les-Maguelone et au ministre de l'écologie et du développement durable.

Abstrats : 01-08-04 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. APPLICATION DANS LE TEMPS. CADUCITÉ. - AUTORISATION D'EXPLOITER - INSTALLATION CLASSÉE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ART. 24 DU DÉCRET DU 21 SEPTEMBRE 1977) - RÉGIME.

44-02-02-005-02 NATURE ET ENVIRONNEMENT. INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. RÉGIME JURIDIQUE. ACTES AFFECTANT LE RÉGIME JURIDIQUE DES INSTALLATIONS. AUTORISATION D'OUVERTURE. - AUTORISATION D'EXPLOITATION - CADUCITÉ (ART. 24 DU DÉCRET DU 21 SEPTEMBRE 1977) - CONDITIONS.

Résumé : 01-08-04 Il résulte des dispositions de l'article 24 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement que, outre le cas où des travaux seraient entrepris dans le seul but d'échapper à l'application de la règle qu'elles édictent, seul un défaut total d'exploitation est de nature à emporter la caducité d'une autorisation d'exploiter une installation classée. Il en résulte également qu'au regard, notamment, des obligations qui pèsent sur l'exploitant en cas de cessation définitive de l'activité et de la nécessité de mettre à même l'autorité administrative de procéder aux contrôles qui lui incombent, l'interruption du fonctionnement d'une installation classée durant plus de deux ans sur une partie seulement de la zone concernée par l'autorisation n'entraîne pas en principe la caducité partielle de celle-ci. Il ne pourrait en aller autrement que dans l'hypothèse où, par le même acte, aurait été autorisée l'exploitation de plusieurs installations classées distinctes.

44-02-02-005-02 Il résulte des dispositions de l'article 24 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement que, outre le cas où des travaux seraient entrepris dans le seul but d'échapper à l'application de la règle qu'elles édictent, seul un défaut total d'exploitation est de nature à emporter la caducité d'une autorisation d'exploiter une installation classée. Il en résulte également qu'au regard, notamment, des obligations qui pèsent sur l'exploitant en cas de cessation définitive de l'activité et de la nécessité de mettre à même l'autorité administrative de procéder aux contrôles qui lui incombent, l'interruption du fonctionnement d'une installation classée durant plus de deux ans sur une partie seulement de la zone concernée par l'autorisation n'entraîne pas en principe la caducité partielle de celle-ci. Il ne pourrait en aller autrement que dans l'hypothèse où, par le même acte, aurait été autorisée l'exploitation de plusieurs installations classées distinctes.

