

2182

La lutte contre les déchets sauvages

Clémence DU ROSTU,
avocate directrice, Seban & associés



En droit français, la notion de « *déchet sauvage* » ne fait pas l'objet d'une définition juridique précise. Pourtant la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « *loi sur l'économie circulaire* ») a consacré une partie entière destinée à la « *lutte contre les dépôts sauvages* » et le Sénat a rendu un rapport relatif aux décharges sauvages (*Rapp. 25 février 2022, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif aux décharges sauvages*). La lutte contre les déchets sauvages est donc un souci permanent des autorités publiques, et la récente intervention du département des Yvelines dans le secteur de Chanteloup pour faire évacuer les milliers de tonnes de déchets entreposés illégalement l'illustre particulièrement.

Pour lutter contre ce dépôt sauvage de déchet, il est d'abord nécessaire d'appréhender le type de nuisance que ce dépôt génère (1) puis d'identifier les responsables de cette pollution (2) et enfin d'examiner les moyens de lutte contre ces agissements et les sanctions envisageables (3).

1. Type de nuisance

Si le dépôt sauvage de déchet n'est pas juridiquement défini, il est évoqué, d'abord, par la Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets (dite « *Directive déchets* ») dans sa version issue de la Directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018. La « *Directive déchets* » impose ainsi aux États membres de veiller à ce que les plans de gestion des déchets contiennent « *les mesures visant à empêcher et prévenir toute forme de dépôt sauvage de déchets et faire disparaître tous les types de déchets sauvages* » ou, plus directement encore, de prendre « *les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, y compris le dépôt sauvage de déchets* ».

En droit français, le dépôt sauvage de déchet est quant à lui caractérisé par l'article L. 541-3 du Code de l'environnement comme une situation dans laquelle « *des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions* » dudit code.

Le dépôt sauvage de déchet est alors à différencier de la décharge sauvage.

Dans le premier cas, en effet, c'est bien l'acte délibéré d'abandonner un déchet dans un lieu inapproprié en violation des règles de collecte et de gestion des déchets. Cela implique dès lors :

- un acte de la part du détenteur du déchet (particuliers, entreprises) ;
- un abandon d'un ou plusieurs objets ou produits ;
- un abandon de manière ponctuelle ;
- à un endroit donné où les déchets ne devraient pas l'être (V. not. en ce sens *Nomenclature des dépôts de déchets. Définition et*

responsabilité, AMORCE DJ28, juin 2019 ; *Caractérisation de la problématique des déchets sauvages*, févr. 2019, ADEME ; *Dépôts de déchets du BTP : distinction entre « dépôts sauvages » et « décharges illégales »*, note DGPR, 25 juill. 2015, à l'intention des DREAL, DEAL, DTAM et de la DRIEE).

Dans le second cas, si l'action de déposer un déchet dans un lieu inadapté est également présente, c'est plutôt l'existence d'une installation qui recueille ces déchets régulièrement apportés par les particuliers ou les entreprises sans bénéficier de l'autorisation requise qui fait l'objet de sanction (*Nomenclature des dépôts de déchets Définition et responsabilité*, AMORCE DJ28, juin 2019).

C'est plus particulièrement le premier cas qui nous occupe ici, c'est-à-dire les cas où le responsable de la gestion du déchet ne s'est pas conformé à son obligation de gestion des déchets en application des dispositions des articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement. Cette gestion implique notamment d'organiser la prise en charge des déchets conformément à la hiérarchie des modes de traitement définie à l'article L. 541-1 du même code, qui impose les mesures suivantes, par ordre de priorité : la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique et, enfin, l'élimination.

Pour les ménages, à qui les dispositions de l'article L. 541-1 précité n'ont pas vocation à s'appliquer (*C. envir., art. L. 541-2-1*), les nuisances sont causées par le non-respect des règles édictées par l'autorité compétente en matière de collecte et traitement des déchets en application de l'article L. 2224-16 du Code général des

collectivités territoriales (*V. not. en ce sens Nomenclature des dépôts de déchets Définition et responsabilité, AMORCE DJ28, juin 2019*).

La lutte contre ces nuisances implique dès lors d'identifier les personnes qui en sont responsables, c'est-à-dire celles qui ont géré les déchets en violation des règles qui s'imposent à elles.

2. Personnes responsables de la pollution

A. - Les responsables initiaux

Le dépôt sauvage de déchets peut être reproché aux personnes soumises à l'obligation d'en assurer la gestion et l'élimination conformément aux règles énoncées par le Code de l'environnement.

Aux termes de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, c'est au producteur ou au détenteur de déchet qu'il appartient « d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion ».

Selon l'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement, le producteur de déchet est « toute personne dont l'activité produit des déchets [producteur initial de déchets] ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets [producteur subséquent de déchets] ». Le détenteur est, quant à lui le « producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets ».

C'est donc en premier lieu le producteur ou le détenteur du déchet qui est susceptible de voir sa responsabilité engagée en cas de dépôt sauvage, quelle que soit la nature du déchet concerné.

S'agissant plus particulièrement des véhicules abandonnés ou des épaves, le texte vise « le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule » ou encore, lorsque le véhicule se trouve sur une propriété privée, « le maître des lieux » (*C. envir., art. L. 541-21-5*).

La responsabilité du producteur ou du détenteur peut donc être recherchée s'il ne s'est pas conformé aux règles de gestion des déchets dont il a la charge et ce, « jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers » (*C. envir., art. L. 541-2*). Plus encore, cet article lui impose de s'assurer que « la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge » à défaut de quoi il doit supporter les manquements de cette personne aux dispositions du Code de l'environnement.

Le détenteur ou le producteur ne peut dès lors s'exonérer de sa responsabilité en arguant du fait qu'il a confié à une tierce personne le soin de procéder à l'élimination ou la valorisation de ses déchets. Selon la doctrine « Le producteur ou le détenteur doit donc être en mesure de pouvoir démontrer que cette valorisation ou élimination a bien eu lieu conformément aux dispositions pertinentes du Code de l'environnement [...] » (*M. Weaëre, La responsabilité en matière de gestion des déchets : BDEI 2012/39, p. 19*). Le juge examine quant à lui si une négligence peut être reprochée au détenteur antérieur pour déterminer si sa responsabilité peut être recherchée après qu'il a confié les déchets à un tiers en vue de leur élimination (*CAA Paris, 9 févr. 2017, n° 15PA01423, Sté Billy*).

Et on remarque que, contrairement à d'autres dispositions régissant la gestion des déchets, l'application de ce principe aux ménages n'est pas expressément exclue, de sorte que cette responsabilité semble également pouvoir leur être opposée.

Toutefois, d'autres types de responsables peuvent encore être identifiés.

B. - Les responsables subsidiaires

Dans l'hypothèse où le producteur ou le détenteur ne peut être identifié ou a disparu c'est vers le propriétaire du terrain sur lesquels les déchets sont entreposés qu'il convient de se tourner.

Or l'identification du producteur ou du détenteur des déchets est souvent difficile à établir, le juge considérant, d'ailleurs, que le constat de la présence de déchets au nom et à l'adresse d'une entreprise ne suffit pas à considérer que celle-ci est responsable du dépôt illégal (*CAA Paris, 21 déc. 2006, n° 03PA03566, SCI Paris XV Vouillé-Nanteuil, au sujet du dépôt de déchets sur la voie publique*).

Le propriétaire du terrain est ainsi responsable des travaux de remise en état « à moins qu'il ne démontre être étranger au fait de leur abandon et ne l'avoir pas permis ou facilité par négligence ou complaisance » (*Cass. 3^e civ., 11 juill. 2012, n° 11-10.478 ; JCP N 2012, n° 48, 1381*).

Le Conseil d'État a précisé les contours de la responsabilité du propriétaire, en considérant que : « la responsabilité du propriétaire du terrain au titre de la police des déchets ne revêt qu'un caractère subsidiaire par rapport à celle encourue par le producteur ou les autres détenteurs de ces déchets et peut être recherchée s'il apparaît que tout autre détenteur de ces déchets est inconnu ou a disparu » (*CE, 1^{er} mars 2013, n° 354188, Stés Natiocrédimurs et Finamur : Lebon T. p. 714 ; Environnement 2013, comm. 42, obs. Ph. Billet ; Dr. adm. 2013, comm. 44, obs. J. Makowiak ; Gaz. Pal., n° 255, 11 sept. 2013, p. 23, note F. Braud*). Le Conseil d'État indique encore que la responsabilité du propriétaire ne peut être engagée que lorsqu'une négligence peut lui être reprochée à l'égard de l'abandon des déchets sur son terrain (même arrêt).

La négligence des propriétaires est alors caractérisée lorsqu'ils se sont abstenus de toute surveillance ou tout entretien du terrain en vue de limiter la pollution et les risques d'incendie, qu'ils n'ont 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'ont pris aucune initiative pour assurer la sécurité du site ni pour faciliter l'organisation de l'élimination des déchets (*CE, 25 sept. 2013, n° 358923, Cne Palais-sur-Vienne ; JCP N 2013, 1254 ; D. 2013, p. 2528, note M. Boutonnet*).

Le juge retient encore la qualité de propriétaire-détenteur à l'égard du propriétaire d'un terrain au regard de « la complaisance » dont ce dernier a fait preuve en ce qui concerne l'entreposage et l'abandon de déchets sur son terrain et dès lors qu'il est constaté que le producteur initial n'existe plus ni aucun autre détenteur des déchets en cause (*CAA Paris, 14 juin 2018, n° 17PA01405, SCI de la Marne*). Plus récemment, la responsabilité d'un propriétaire a été retenue dès lors qu'a été constaté que le terrain était « demeuré librement accessible depuis la voie publique de sorte que des tiers non identifiés ont pu y déposer des déchets et ordures de toutes sortes » (*CAA Douai, 17 déc. 2021, n° 20DA01479, SCI Sofia*).

Dans le cadre plus spécifique des décharges sauvages, Philippe Billet retient alors qu'en « acceptant par négligence ou complaisance, des res derelictae, des choses abandonnées sur son terrain, le propriétaire consent à les détenir, avec toutes les conséquences légales que cela implique : il peut en avoir la maîtrise, puisqu'elles sont situées sur un terrain lui appartenant et il en devient ainsi responsable » (*JCl. Environnement et Développement durable, fasc. 812, Déchets ménagers et assimilés, par Ph. Billet*).

Une fois les responsables identifiés, différents types de mesures peuvent être adoptés.

3. Moyens de lutte et sanctions

A. - Pouvoirs et sanctions au titre de la législation « déchets »

Le maire est l'autorité de police compétente pour prendre les mesures à l'encontre du producteur ou du détenteur du déchet en application de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement qui sanctionne les cas où les « déchets sont abandonnés, déposés ou gérés

contrairement aux prescriptions [du Code de l'environnement] » (CE, 11 janv. 2007, n° 287674, Sté Barbazanges Tri Ouest).

Ce pouvoir peut être, depuis l'adoption de la loi sur l'économie circulaire, transféré au président de l'intercommunalité compétente en matière de collecte et de traitement des déchets en vertu de l'article L. 5211-9-2 point I, B du Code général des collectivités territoriales. Ce transfert facultatif du pouvoir de police du maire complète ainsi celui qui existait jusqu'alors s'agissant du pouvoir de réglementer la collecte et le traitement des déchets (même art. pt I, A).

Le maire peut, aux termes de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement, après avoir laissé un délai de 10 jours au producteur ou au détenteur du déchet pour qu'il présente ses observations après avoir été informé des faits qui lui sont reprochés, « 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 ».

Si, au terme de ce délai, la personne concernée n'a pas suivi les prescriptions de l'arrêté de mise en demeure, le maire peut adopter un arrêté de sanction administrative. Cette décision devra être motivée et indiquer les voies et délais de recours possibles contre la sanction.

Les sanctions applicables par le maire sont de l'ordre de cinq, et peuvent être cumulées. Il s'agit de :

- la consignation par le producteur ou le détenteur de déchets auprès d'un comptable public d'une somme correspondant au montant des mesures prescrites. En pratique, la consignation est la sanction la plus couramment mise en œuvre au titre de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement (*Caractérisation de la problématique des déchets sauvages*, févr. 2019, ADEME) ;

- la réalisation d'office des mesures prescrites par le maire, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais. Les sommes consignées peuvent alors être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ;

- la suspension du fonctionnement des installations et ouvrages, de la réalisation des travaux et opérations, ou des activités qui sont à l'origine des infractions constatées jusqu'à l'exécution complète des mesures imposées aux frais de la personne mise en demeure. Pendant ce temps, les mesures conservatoires nécessaires peuvent également être mises en œuvre aux frais de la personne concernée ;

- l'astreinte journalière qui consiste à ordonner le versement quotidien d'une somme ne pouvant excéder 1 500 € à compter d'une date déterminée par le maire, et jusqu'à la satisfaction des mesures prescrites par l'arrêté de mise en demeure. Le montant maximal de l'astreinte journalière ne peut être supérieur au montant maximal de l'amende applicable pour l'infraction considérée ;

- l'amende administrative : dans le délai d'un an à compter de la constatation des manquements, le maire peut ordonner le paiement d'une amende administrative, au plus égale à 150 000 €.

Les sommes perçues dans le cadre de l'astreinte et de l'amende administrative le sont au profit de la commune lorsque c'est le maire qui a engagé les poursuites, ou du groupement de collectivité lorsque c'est le maire a transféré son pouvoir de police en application de l'article L. 5211-9-2 du CGCT, précité.

Le champ d'application de cette police n'est pas précisément déterminé et il existe un débat sur le fait de savoir si le maire, ou le président du groupement de collectivités, peut avoir recours à ces mesures contre des ménages. Ainsi, certains excluent cette possibilité en ne prévoyant l'application de ces dispositions qu'aux détenteurs et producteurs de déchets autres que des ménages (*AMF, Le dépôt sauvage de gravats et autres déchets de chantier*, janv. 2017, tableau p. 5. – *DRIEE IDF, Infractions à la réglementation sur les déchets, Guide des sanctions administratives et des constats pénaux à l'usage des communes*, nov. 2017, tableau p. 9). Mais d'autres n'adoptent pas la

même position (*Rép. min. n° 92042 : JOAN 6 sept. 2016*) et notamment la cour administrative d'appel de Versailles qui a jugé qu'il avait légalement été recouru à cette police dans le cas d'un individu entreposant, sur sa propriété, « des pneumatiques, des métaux, du bois, des épaves de carrosserie automobile, des bonbonnes de gaz, d'acétylène et d'oxygène, des appareils électroménagers hors d'usage », mais aussi « des ordures ménagères et des denrées périssables en état de décomposition » (*CAA Versailles, 18 mai 2010, n° 09VE02625, Cne Bretigny-sur-Orge*).

B. - Les autres pouvoirs de police susceptibles de sanctionner le dépôt sauvage de déchet

En premier lieu, au-delà de son pouvoir de police spéciale qui lui est conféré par l'article L. 541-3 du Code de l'environnement, le maire peut encore intervenir en vertu de son pouvoir de police générale à condition que cela soit justifié par l'existence d'un péril grave et imminent, sans quoi le juge considère que le maire doit se conformer aux procédures édictées par l'article L. 541-3 du Code de l'environnement (*CAA Versailles, 10 mai 2007, n° 05VE01492, Cne Saint Chéron*). C'est donc sur le fondement de la police de la salubrité publique énoncée à l'article L. 2212-2 du CGCT que le maire pourra, sous cette condition, prendre des mesures de lutte contre les déchets sauvages.

L'article L. 2212-2-1 du CGCT habilite encore le maire à imposer une amende administrative d'un montant maximal de 500 € en cas de manquement à un arrêté du maire présentant un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu « 2° Ayant pour effet de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité ou sans autorisation tout matériel ou objet, ou en y déversant toute substance ».

En second lieu, l'article L. 2213-25 du CGCT fonde également l'action du maire dans ce domaine. Il prévoit en effet que « Faute pour le propriétaire ou ses ayants droit d'entretenir un terrain non bâti ou une partie de terrain non bâtie situé à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines lui appartenant, le maire peut, pour des motifs d'environnement, lui notifier par arrêté l'obligation d'exécuter, à ses frais, les travaux de remise en état de ce terrain après mise en demeure ». La rédaction de cet article est issue de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS ») et insiste désormais sur le fait que les mesures adoptées poursuivent « des motifs environnementaux ».

Et les mesures adoptées sur ce fondement peuvent porter sur des travaux de remise en état d'un terrain par l'élagage de la végétation, l'évacuation de tas d'immondices et la dépollution du terrain à la suite d'une occupation illégale par plusieurs groupes de familles (*CAA Lyon, 22 mars 2018, n° 16LY01080, SCI Eagle*). L'évacuation de gravats et de divers déchets de chantier issu de la démolition d'un immeuble peut également être imposée par la voie d'un arrêté fondé sur les dispositions précitées (*CAA Nancy, 11 févr. 2010, n° 09NC00279, Cne Sedan*).

Dans le cadre de cette procédure, le maire adresse à l'intéressé un arrêté lui faisant part de son obligation d'exécuter, à ses frais et dans un délai déterminé, les travaux de remise en état de ce terrain. Si, au jour indiqué par l'arrêté de mise en demeure, les travaux de remise en état du terrain prescrits n'ont pas été effectués, le maire peut faire procéder d'office à leur exécution aux frais du propriétaire ou de ses ayants droit.

En troisième lieu, le maire peut, en sa qualité d'officier de police judiciaire, constater les infractions liées au dépôt sauvage de déchets et notamment celles relatives à l'« Abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets, prévu par les articles R. 632-1, R. 634-2,

R. 635-8 et R. 644-2 du même code » dans les conditions prévues à l'article R. 15-33-29-3 du Code de procédure pénale. Il a également le pouvoir de constater les infractions au Code de l'environnement (C. envir., art. L. 541-44) pour l'application des sanctions prévues à l'article L. 541-46 du même code. En application de ces dispositions, s'agissant de l'abandon et du dépôt, des déchets dans des conditions contraires audit code, la sanction peut s'élever à 2 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende.

La loi sur l'économie circulaire est d'ailleurs venue faciliter le constat des infractions en permettant, d'une part, la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection pour « la prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets ». D'autre part, le nombre de personnes habilitées à constater les infractions a été augmenté et comprend désormais « les personnels, fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 130-4 du Code de la route ainsi que des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret » (C. envir., art. L. 541-44-1).

En quatrième et dernier lieu, l'intervention du préfet doit enfin être évoquée, laquelle doit être envisagée :

- lorsqu'il s'agit d'intervenir sur le site d'une ancienne ICPE (C. envir., art. R. 541-12-16) en cas d'existence de décharge illégale dont le fonctionnement n'a pas été autorisé ;
- en cas de carence du maire à mettre en œuvre les pouvoirs qu'il détient au titre des dispositions de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement : (CE, 11 janv. 2007, n° 287674, Sté Barbazanges Tri Ouest) ;
- en cas de carence du maire à mettre en œuvre ses pouvoirs de police générale (CGCT, art. L. 2215-1).

CONCLUSION

La lutte contre le dépôt sauvage de déchets implique donc en premier lieu une action de la part du maire en vertu de ses différents pouvoirs de police, ou du président du groupement de collectivités compétent en matière de collecte et de traitement des déchets, le cas échéant. Les mesures visant à réduire le dépôt sauvage se sont renforcées ces dernières années et si les producteurs ou les détenteurs ne sont pas connus, la responsabilité du propriétaire reste envisageable, les décisions de jurisprudence rendues en la matière constatant régulièrement l'existence d'une complaisance ou d'une négligence du propriétaire qui n'a pas pris les mesures suffisantes pour éviter que des déchets soient entreposés sur son terrain.

Dans le cadre du rapport du Sénat rendu en février 2022, une réflexion est menée pour lutter plus efficacement contre les déchets sauvages. Les pistes envisagées visent à la fois le renforcement : des obligations des producteurs ou des détenteurs (par exemple en contraignant les professionnels du bâtiment chargés d'éliminer les déchets à présenter au commanditaire des travaux une preuve de dépôt en déchetterie) ; de la coopération entre les différentes autorités susceptibles d'intervenir (les maires, les intercommunalités, le parquet ou encore les chasseurs et les gardes champêtres) ; mais également des sanctions qui pourraient être encourues (par la mise en place d'une amende forfaitaire délictuelle en cas de décharges sauvages afin de permettre une sanction pénale plus rapide).

MOTS-CLÉS : Environnement - Déchet sauvage