

Conseil d'État

N° 360702

ECLI:FR:CESSR:2013:360702.20130612

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Jean-Baptiste de Froment, rapporteur

Mme Suzanne von Coester, rapporteur public

lecture du mercredi 12 juin 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 3 juillet 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la Fédération des entreprises du recyclage, dont le siège est 101, rue de Prony à Paris (75017), représentée par son président ; la Fédération des entreprises du recyclage demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2012-633 du 3 mai 2012 relatif à l'obligation de constituer des garanties financières en vue de la mise en sécurité de certaines installations classées pour la protection de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée 24 mai 2013, présentée par la Fédération des entreprises du recyclage ;

Vu la Constitution ;

Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 du Conseil constitutionnel ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste de Froment, Maître des Requêtes,

- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 516-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date du décret attaqué : " La mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets est subordonnée à la constitution de garanties financières. / Ces garanties sont destinées à assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture. Elles ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice par fait de pollution ou d'accident causé par l'installation. / Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature des garanties et les règles de fixation de leur montant. / Sans préjudice de la procédure d'amende administrative prévue à l'article L. 541-26, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de la procédure de consignation prévue à l'article L. 514-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées " ; qu'avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, l'article R. 516-1 du même code disposait notamment que : " Les installations dont la mise en activité est subordonnée à l'existence de garanties financières et dont le changement d'exploitant est soumis à autorisation préfectorale sont : / 1° Les installations de stockage des déchets ; / 2° Les carrières ; / 3° Les installations

figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-8 ; / 4° Les sites de stockage géologique de dioxyde de carbone (...). “ ; que le décret attaqué, qui a notamment modifié l'article R. 516-1, est contesté par la fédération requérante, d'une part, en tant qu'il ajoute à cette énumération un 5° ainsi rédigé : “ 5° Les installations soumises à autorisation au titre de l'article L. 512-2 et les installations de transit, regroupement, tri ou traitement de déchets soumises à autorisation simplifiée au titre de l'article L. 512-7, susceptibles, en raison de la nature et de la quantité des produits et déchets détenus, d'être à l'origine de pollutions importantes des sols ou des eaux. Un arrêté du ministre chargé des installations classées fixe la liste de ces installations, et, le cas échéant, les seuils au-delà desquels ces installations sont soumises à cette obligation du fait de l'importance des risques de pollution ou d'accident qu'elles présentent “ et, d'autre part, en tant qu'il ajoute à cet article des dispositions aux termes desquelles : “ Sont exemptées des obligations de constitution de garanties financières les installations classées mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5° et exploitées directement par l'Etat “ ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : “ Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement “ ; qu'aux termes de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date du décret attaqué : “ Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics. / I. - Sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le présent code ou par la législation qui leur est applicable, les décisions réglementaires de l'Etat (...) sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement (...) “ ;

3. Considérant, d'une part, que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics ; que, par suite, la requérante n'est pas fondée à se prévaloir, pour soutenir que le principe de participation aurait été méconnu lors de l'adoption du décret attaqué, d'un moyen fondé sur la méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

4. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au présent litige, que le législateur a entendu ne soumettre à une procédure de participation du public, s'agissant des décisions réglementaires de l'Etat, que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement ; qu'en revanche, ne sont pas soumises à une telle obligation les décisions réglementaires de l'Etat ayant une incidence indirecte ou non significative sur l'environnement ; que les dispositions critiquées du décret attaqué, qui ont le double objet

précisé au point 1, ne sauraient être regardées comme ayant un effet direct sur l'environnement ; que, par suite, le moyen tiré de ce que, faute d'une consultation suffisante du public, le décret attaqué aurait été pris en méconnaissance de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du I de l'article D. 510-1 du code de l'environnement : " Le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques assiste les ministres chargés des installations classées pour la protection de l'environnement, de la sûreté nucléaire et de la sécurité industrielle. (...) Il étudie tout projet de réglementation ou toute question relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, aux installations nucléaires de base, aux canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, aux canalisations de distribution de gaz ainsi qu'à la sécurité des installations d'utilisation des gaz combustibles que les ministres chargés de ces sujets ou que l'Autorité de sûreté nucléaire, s'agissant de questions relatives aux installations nucléaires de base, jugent utile de lui soumettre. " ; qu'il ressort des pièces du dossier que le Gouvernement, alors même qu'en vertu des dispositions qui viennent d'être citées, il n'y était pas tenu, a consulté le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) sur le projet de décret ; que si la fédération requérante soutient que cette consultation aurait été irrégulière en ce que le CSPRT ne se serait pas prononcé sur la dernière version du projet de décret, qui prévoyait une exemption de l'obligation de constitution des garanties financières pour les installations exploitées directement par l'Etat, ce moyen manque, en tout état de cause, en fait, le CSPRT ayant émis, lors de la séance du 17 janvier 2012, un avis favorable sur cette dernière version du décret ; que, par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu, l'avis émis par le CSPRT n'est entaché d'aucune erreur matérielle ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 518-3 du code monétaire et financier : " Les décrets dont la mise en oeuvre exige le concours de la Caisse des dépôts et consignations sont pris sur le rapport ou avec l'intervention du ministre chargé de l'économie, après avis de la commission de surveillance. " ; qu'il ressort des pièces du dossier que la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations a régulièrement émis, le 21 juillet 2011, un avis sur le projet de décret ; qu'il ne résulte ni des dispositions précitées, ni d'aucun autre texte, que l'avis rendu par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignation sur un projet de décret doit être motivé ; que si le Gouvernement a, postérieurement à la consultation de la commission de surveillance, apporté certaines modifications au projet de décret, il ressort de la comparaison du texte soumis à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts avec celui du décret attaqué que la commission a été consultée sur l'ensemble des questions traitées par le texte définitif ; qu'ainsi le Gouvernement a respecté l'obligation prévue par l'article L. 518-3 du code monétaire et financier ;

7. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales : " est créé au sein du comité des finances locales une formation restreinte dénommée commission consultative d'évaluation des normes. (...) Elle est consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre, des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire " ; qu'aux termes de l'article R. 1213-3 du même code : " Les projets ou propositions de textes mentionnés aux deuxième, quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 1211-4-2 sont accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche

d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales. “ ; qu'il ne résulte pas de ces dispositions que la commission consultative d'évaluation des normes devrait mentionner dans son avis qu'elle s'est appuyée sur la fiche d'impact financier mentionnée par ces dispositions ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation de la commission consultative d'évaluation des normes doit être écarté ;

8. Considérant, en cinquième lieu, que la fédération requérante ne saurait utilement soutenir que le décret litigieux n'aurait pas été précédé d'une étude d'impact économique, faute de disposition législative ou réglementaire prévoyant une telle formalité ;

9. Considérant, en sixième lieu, qu'il ne résulte d'aucune disposition ni d'aucun principe que le décret attaqué, qui a un caractère réglementaire, devait être motivé ; que la fédération requérante ne peut donc utilement invoquer le caractère insuffisant de sa motivation ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

10. Considérant, en premier lieu, que si le premier alinéa de l'article L. 516-1 du code de l'environnement, déjà cité, prévoit que les installations soumises à l'obligation de constitution de garanties financières sont définies par décret en Conseil d'Etat, le 5° de l'article R. 516-1 créé par le décret attaqué ne méconnaît pas ses dispositions en mentionnant les “ installations soumises à autorisation au titre de l'article L. 512-2 et les installations de transit, regroupement, tri ou traitement de déchets soumises à autorisation simplifiée au titre de l'article L. 512-7, susceptibles, en raison de la nature et de la quantité des produits et déchets détenus, d'être à l'origine de pollutions importantes des sols ou des eaux “ et en renvoyant à un arrêté le soin de fixer la liste de ces installations ainsi que, “ le cas échéant, les seuils au-delà desquels ces installations sont soumises à cette obligation du fait de l'importance des risques de pollution ou d'accident qu'elles présentent “ ; qu'il ne méconnaît par ailleurs ni le principe de sécurité juridique ni les objectifs constitutionnels de clarté et d'intelligibilité de la norme ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que si la fédération requérante soutient que les installations visées par le décret attaqué ne présenteraient pas de risques importants de pollution ou d'accident, le moyen est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien fondé ;

12. Considérant, en troisième lieu, que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que des personnes placées dans des situations différentes soient traitées différemment ; que si les dispositions insérées à l'article R. 516-1 du code de l'environnement par le décret attaqué prévoient que les installations classées exploitées directement par l'Etat sont exemptées de l'obligation de constitution de garanties financières, l'Etat n'est pas, au regard de l'objectif poursuivi par une telle obligation, qui est que l'Etat puisse, en cas de défaillance de l'exploitant, financer la surveillance et la mise en sécurité d'un site devenu orphelin, dans une situation comparable à celle des autres exploitants d'installations classées ; qu'ainsi, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que le décret

attaqué méconnaîtrait le principe d'égalité ;

13. Considérant, en quatrième lieu, que les moyens tirés de l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et de la méconnaissance des objectifs posés par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement et par la directive du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

14. Considérant, en cinquième lieu, que les activités de recyclage peuvent être à l'origine de pollutions importantes des sols ou des eaux justifiant, pour les installations concernées, clairement identifiées par le décret litigieux, de subordonner leur exploitation à la constitution de garanties financières ; que la fédération requérante n'est donc pas fondée à soutenir que le décret attaqué, qui ne comporte aucune contradiction sur ce point, serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la fédération requérante n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Fédération des entreprises du recyclage est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération des entreprises du recyclage, au Premier ministre et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Abstrats : 01-04-005 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. CONSTITUTION ET PRINCIPES DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE. - CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT - ARTICLE 7 - PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES AYANT PRÉCISÉ LES CONDITIONS ET LIMITES DANS LESQUELLES CE PRINCIPE EST APPLICABLE AUX DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES DE L'ÉTAT - CONSÉQUENCE - INVOCABILITÉ DIRECTE À L'ENCONTRE D'UN DÉCRET - ABSENCE [RJ1].

44-005-07-01 NATURE ET ENVIRONNEMENT. - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES AYANT PRÉCISÉ LES CONDITIONS ET LIMITES DANS LESQUELLES CE PRINCIPE EST APPLICABLE AUX DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES DE L'ÉTAT - CONSÉQUENCE - INVOCABILITÉ DIRECTE À L'ENCONTRE D'UN DÉCRET - ABSENCE [RJ1].

44-006-01 NATURE ET ENVIRONNEMENT. - CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 120-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT DANS SA RÉDACTION ANTÉRIEURE À LA PRISE D'EFFET DE LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ DU 23 NOVEMBRE 2012 - DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES DE L'ÉTAT - CHAMP LIMITÉ AUX DÉCISIONS AYANT UNE INCIDENCE DIRECTE OU SIGNIFICATIVE SUR L'ENVIRONNEMENT - CONSÉQUENCE - DÉCRET MODIFIANT LE PÉRIMÈTRE DES ICPE SOUMISES À CONSTITUTION DE GARANTIES FINANCIÈRES - EXCLUSION.

44-02-01 NATURE ET ENVIRONNEMENT. INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. CHAMP D'APPLICATION DE LA LÉGISLATION. - DÉCRET MODIFIANT LE PÉRIMÈTRE DES ICPE SOUMISES À CONSTITUTION DE GARANTIES FINANCIÈRES - SOUMISSION AU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC TEL QUE GARANTI PAR L'ARTICLE L. 120-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT DANS SA RÉDACTION ANTÉRIEURE À LA PRISE D'EFFET DE LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ DU 23 NOVEMBRE 2012 - ABSENCE.

Résumé : 01-04-005 Les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements public. Par suite, un requérant n'est pas fondé à se prévaloir, pour soutenir que le principe de participation aurait été méconnu lors de l'adoption du décret attaqué, d'un moyen fondé sur la méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

44-005-07-01 Les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements public. Par suite, un requérant n'est pas fondé à se prévaloir, pour soutenir que le principe de participation aurait été méconnu lors de l'adoption du décret attaqué, d'un moyen fondé sur la méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

44-006-01 Il résulte des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction antérieure à la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 du Conseil constitutionnel, que le législateur a entendu ne soumettre à une procédure de participation du public, s'agissant des décisions réglementaires de l'Etat, que les seules décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. En revanche, ne sont pas soumises à une telle obligation les décisions réglementaires de l'Etat ayant une incidence indirecte ou non significative sur l'environnement. Les dispositions d'un décret qui ont pour double objet, d'une part, d'ajouter des catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à la liste des installations dont la mise en activité est subordonnée à l'existence de garanties financières et dont le changement d'exploitant est soumis à autorisation et, d'autre part, d'exempter d'obligation de constitution de garanties financières certaines ICPE exploitées directement par l'Etat, qui ne sauraient être

regardées comme ayant un effet direct sur l'environnement, ne sont pas soumises à l'article L. 120-1 dans cette rédaction.

44-02-01 Il résulte des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction antérieure à la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 du Conseil constitutionnel, que le législateur a entendu ne soumettre à une procédure de participation du public, s'agissant des décisions réglementaires de l'Etat, que les seules décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. En revanche, ne sont pas soumises à une telle obligation les décisions réglementaires de l'Etat ayant une incidence indirecte ou non significative sur l'environnement. Les dispositions d'un décret qui ont pour double objet, d'une part, d'ajouter des catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à la liste des installations dont la mise en activité est subordonnée à l'existence de garanties financières et dont le changement d'exploitant est soumis à autorisation et, d'autre part, d'exempter d'obligation de constitution de garanties financières certaines ICPE exploitées directement par l'Etat, qui ne sauraient être regardées comme ayant un effet direct sur l'environnement, ne sont pas soumises à l'article L. 120-1 dans cette rédaction.

[RJ1] Rappr., sur l'impossibilité d'invoquer directement les dispositions des articles 1, 2 et 6 de la Charte lorsque des dispositions législatives en assurent la mise en oeuvre, CE, 19 juin 2006, Association eau et rivières de Bretagne, n° 282456, T. pp. 703-956.