



*pour une planète vivante**



La contestation des Usines d'Incinération d'Ordures Ménagères (UIOM)

Guide juridique et contentieux

Avec le concours du



© WWF - Janvier 2007

Réalisation : Sébastien Mabile (WWF) et Roxane Roger-Deneuille (WWF).

Impression : Comelli (Imprim'vert) sur papier recyclé.

Maquette : Sambou-Dubois.

Merci à Sébastien Lapeyre (CNIID), ainsi qu'à Franck Noulin (FNE)
pour leurs remarques constructives.

Photo de couverture :

© WWF-Canon / Hartmut JUNGIUS

Sommaire

	<i>p.</i>
Avant-propos	2
1. Comprendre le processus de création et d'exploitation d'une UIOM	3
1.1 Généralités sur le traitement des déchets ménagers.....	3
1.2 Régime juridique des UIOM.....	3
1.3 La procédure de création d'une UIOM.....	4
1.4 Le contrôle de l'exploitation d'une UIOM.....	5
1.5 Situer la démarche contentieuse.....	6
2. Le contentieux des UIOM	7
2.1 Le contentieux administratif.....	7
2.1.1 Attaquer l'arrêté préfectoral ou la délibération du Conseil général d'approbation du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA).....	7
2.1.2 Attaquer la délibération de la collectivité en faveur d'une délégation de service public pour la construction ou l'exploitation d'une UIOM.....	9
2.1.3 Attaquer l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation d'une UIOM.....	9
2.1.4 Attaquer le permis de construire d'une UIOM.....	12
2.2 Le contentieux pénal.....	12
2.2.1 Porter plainte au cours de la construction de l'UIOM.....	13
2.2.2 Porter plainte au cours de l'exploitation de l'UIOM.....	14
2.3 Le contentieux civil.....	14
2.3.1 Le référé civil.....	15
2.3.2 Le préjudice subi par la fonctionnement d'une UIOM.....	15
3. Les autres formes de contestation	16
3.1 L'enquête publique et le débat public.....	16
3.1.1 L'enquête publique.....	16
3.1.2 Le débat public.....	16
3.2 Le référendum local.....	17
3.3 Les manifestations.....	18
4. L'accès à l'information	19
4.1 L'accès à l'information générale en matière d'UIOM.....	19
4.2 L'accès à l'information locale.....	22
4.2.1 L'information spécifique des riverains d'une UIOM : la CLIS.....	22
4.2.2 Les documents à se procurer pour constituer son dossier de contestation d'une UIOM.....	23
4.2.3 Les recours contre la rétention d'informations.....	24
5. Rappels généraux de procédures	25
5.1 L'intérêt à agir des associations.....	25
5.2 La procédure administrative contentieuse.....	25
5.3 La procédure pénale contentieuse.....	27
5.4 La procédure civile contentieuse.....	28
Annexes. Modèles d'actes juridiques	29
1. Constitution de partie civile.....	30
2. Requête en annulation d'un acte administratif.....	31
3. Référé suspension d'un acte administratif.....	32

Avant-propos

Ce guide a pour objectif d'encourager les associations engagées dans des combats contre l'incinération des déchets ménagers à investir le terrain judiciaire. Nous donnons dans ce sens des pistes jurisprudentielles et quelques rappels généraux des règles de procédures. Il convient cependant de rappeler un élément essentiel : chaque dossier est unique et ne peut s'apprécier qu'au regard de ses propres spécificités ; ce document n'a donc pas pour objet de fournir des conseils personnalisés et de remplacer l'assistance d'un avocat, le plus souvent indispensable – même si le ministère d'avocat n'est pas toujours obligatoire – compte tenu de la complexité des dossiers et des procédures. Pour contacter un avocat spécialisé sur ces questions, vous pouvez vous adresser aux collectivités, associations, collectifs qui ont une expérience contentieuse en matière d'UIOM : FARE Sud, France Nature Environnement, WWF France ... Ces derniers pourront vous indiquer les avocats avec lesquels ils travaillent.

Ce document se limite dans son approche à la contestation des seules installations d'incinération de déchets ménagers, ordures ménagères ou déchets industriels banals. Il ne traite pas des installations d'élimination d'autres types de déchets (déchets dangereux, déchets radioactifs...) soumis à des régimes juridiques particuliers.

1

Comprendre le processus de création et d'exploitation d'une UIOM

1.1 Généralités sur le traitement des déchets ménagers

En 2004, près de **849 millions de tonnes de déchets ont été produits en France**. Les principaux « producteurs » de déchets étant l'agriculture et la sylviculture (374 millions de tonnes) et le secteur du bâtiment travaux publics (343 millions de tonnes). Les déchets des ménages s'élèvent à 28 millions de tonnes, représentant toutefois 353 kg par an et par habitant. L'incinération reste le principal mode traitement des déchets ménagers (43%), devant l'enfouissement (39%), le tri pour recyclage (seulement 13%) et le traitement biologique (39%)¹.

Les modes d'exploitation des décharges et des usines de traitement des déchets :

- **Par les collectivités** (communes, syndicats intercommunaux, districts urbains ou communautés de communes) en régie directe (29,5% du parc, 13% des déchets) ;
- **Par des entreprises privées** (Suez - Novergie, Veolia environnement, ...) pour le compte de collectivités à travers des contrats de concession ou de marché d'entreprise de travaux publics. La collectivité reste propriétaire de l'installation de traitement (41,5% du parc, 43% des déchets) ;
- **Par des entreprises privées** qui reçoivent les déchets dans leurs propres installations (29% du parc, 44% des déchets).

Le choix de l'entreprise par la collectivité se fait soit par la procédure de l'appel d'offres, soit par la procédure du marché sur concours. Une fois l'entreprise sélectionnée, la collectivité signe un contrat d'exploitation avec l'exploitant. La Circulaire n° 86-142 du 19 mars 1986 propose un modèle de contrat pour l'exploitation d'UIOM.

1.2 Régime juridique des UIOM

Les UIOM relèvent d'un double régime juridique :

- **Un régime spécifique aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** défini par la loi du 19 juillet 1976 basé sur le principe de l'autorisation administrative préalable. Les UIOM sont des ICPE et sont répertoriées à la nomenclature des installations classées sous le régime de l'autorisation au n° 322-B-4° : « traitement par incinération ». Le régime d'autorisation prévu pour les ICPE a pour objet d'assurer **la protection de 8 intérêts** (article L.511-1 du code de l'environnement) :
 - commodité du voisinage
 - santé
 - sécurité publique
 - salubrité publique
 - agriculture
 - protection de la nature et de l'environnement
 - conservation des sites et des monuments
 - conservation des éléments du patrimoine archéologique

¹ Source : Les déchets en chiffres, ADEME, 2006.



- **Un régime spécifique aux incinérateurs** défini au niveau communautaire par la Directive 2000/76/CE du 4 décembre 2000 qui réduit les valeurs limites d'émissions (annexe I) et introduit des valeurs limites de rejet des eaux usées pour les procédés de traitement des gaz de combustion, et transposée par l'arrêté du 20 septembre 2002¹. Depuis le 28 décembre 2005, toutes les UIOM doivent respecter les prescriptions de ces textes. Ce texte est également applicable aux installations d'incinération de déchets dangereux et de déchets industriels.

1.3 La procédure de création d'une UIOM

→ *Le processus de création d'une UIOM prend en général plusieurs années, de la validation du choix du recours à l'incinération jusqu'à la mise en exploitation. Plus la mobilisation interviendra tôt, plus les chances de victoires seront grandes.*

Le pétitionnaire (demandeur de l'autorisation) doit soumettre un dossier au Préfet pour solliciter l'autorisation. **Le dossier doit être accompagné de trois documents :**

1. Le dossier de présentation du projet

- Dénomination ou raison sociale, forme juridique, adresse et qualité du signataire de la demande ;
- description des activités envisagées (nature, volume, procédés de fabrication, matières premières utilisées, origine des déchets) ;
- cartes et plans de l'installation et du voisinage ;
- capacités techniques et financières de l'exploitant.

2. L'étude d'impact sur l'environnement (article L. 122-1 du code de l'environnement)

- Analyse de l'état initial de l'environnement avec une prise en compte de l'ensemble des aspects environnementaux ;
- étude des modifications que le projet engendrerait : effets directs et indirects, temporaires (pendant la durée du chantier) et permanents, sur l'environnement, les milieux naturels, le voisinage, l'hygiène, la salubrité et la sécurité (intérêts protégés par l'article L.511-1 et L.211-1 qui concerne les impacts sur l'eau et les milieux aquatiques) ;
- étude de ses effets sur la santé (article L.122-3) ;
- pour les UIOM : origine des déchets, transports vers l'usine ;
- mesures envisagées pour supprimer, réduire ou compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé (mesures compensatoires) ainsi que leur coût ;
- l'analyse des méthodes utilisées et des difficultés rencontrées pour la réalisation de l'étude (exemple pour les relevés botaniques : qui les a effectués ? quelles qualifications ? en quelle saison ? etc) ;
- un résumé non technique de cette étude.

→ *L'étude doit être précise et globale
Elle doit porter sur l'ensemble des installations existantes sur un même site et doit prendre en compte les effets cumulés des risques de l'UIOM présentée avec ceux présentés par les autres installations classées existantes et situées à proximité.*

→ *Le contentieux porte essentiellement sur les lacunes de cette étude et de la minimalisation des impacts sur l'environnement. C'est LA pièce maîtresse de la demande d'autorisation.
Plus le projet est important, plus son contenu doit être détaillé.*

3. L'étude de dangers (article L 512-1 du code de l'environnement)

- Elle précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts protégés (milieu, santé...etc) en cas d'accident, que la cause de l'accident soit interne ou externe à l'installation ;
- elle donne lieu à une analyse des risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels ;
- elle définit les mesures propres à réduire la probabilité et les effets des accidents.

¹ Arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux, aux installations d'incinération et de co incinération de déchets dangereux (JO du 1er décembre 2002).

**Les risques d'une UIOM** (source : MEDD)

Les incendies (50% des accidents), les explosions (28%) et les rejets de substances dangereuses (37%) constituent les accidents dominants dans le cas d'une UIOM. Les conséquences environnementales de ces accidents sont d'abord des **pollutions atmosphériques** (28%, contre 6% pour l'ensemble des accidents industriels), entraînant parfois l'évacuation ou le confinement de populations riveraines, devant les pollutions des sols (6,5%) ou des eaux superficielles (4,3%). Dans 11% des cas, des blessés sont constatés. Ces accidents surviennent généralement au cours du fonctionnement normal de l'installation (94%). Leurs causes sont principalement liées à des défaillances, de matériels (39%), de maîtrise du procédé (36%), humaines (31%).

Une fois la demande déposée et acceptée par l'administration, **une enquête publique** d'une durée d'un mois est organisée. Sont notamment consultés :

- les conseils municipaux concernés, dès l'ouverture de l'enquête publique ;
- divers services administratifs intéressés, et en particulier l'Institut national des appellations d'origine ;

Au vu des résultats de l'enquête publique, **l'Inspection des installations classées établit un rapport** de l'enquête et de la consultation des services. Elle fait des propositions concernant les mesures envisagées pour autoriser l'UIOM à fonctionner. La Direction régionale de l'environnement (DIREN) ainsi que le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) sont obligatoirement consultés à ce stade.

Si l'association ou les riverains déposent des avis au cours de l'enquête publique, il est utile d'envoyer copie de ces avis directement à la DIREN et au CODERST afin qu'ils les prennent davantage en considération.

La procédure se termine par la délivrance – ou le refus – de l'autorisation sous la forme d'un arrêté préfectoral. Dans le cas où les risques sont susceptibles de concerner plusieurs départements ou régions, l'autorisation est accordée par le Ministre chargé des Installations classées (actuellement le Ministre de l'Ecologie), après avis du Conseil supérieur des installations classées. L'arrêté est accompagné de prescriptions techniques particulières adaptées.

L'arrêté d'autorisation est alors mis à disposition du public en mairie et le Préfet doit insérer un avis d'ouverture dans deux journaux locaux et régionaux.

1.4 Le contrôle de l'exploitation d'une UIOM

De nombreuses UIOM ont rejeté des taux de dioxines largement supérieurs aux taux admis pour éviter tout risque à l'environnement et à la santé humaine. Ce fut le cas des UIOM de Gilly sur Isère, de Clunay, de Gien ou de Lille. Depuis, les contrôles des émissions ont été renforcés :

- **Le contrôle des émissions de dioxines** : depuis fin 2005 (arrêté du 20 septembre 2002), la valeur limite d'émission des dioxines et furanes est de 0,1 ng/m³ (moyenne sur 6 à 8 heures). La réalisation des mesures à l'émission a été portée à deux fois par an (l'exploitant est informé 48 heures à l'avance des dates de contrôle). Si le flux annuel dépasse 0,5 g, le contrôle sera renforcé, notamment dans les élevages situés à proximité.
- **Le contrôle des émissions des métaux lourds** : les valeurs limites de rejets de métaux lourds sont définies à l'annexe IV de l'arrêté du 20 septembre 2002. Pour les rejets dans l'atmosphère, les valeurs limites sont respectées si, dans une même journée, aucune des moyennes mesurées dans l'échantillonnage ne dépasse les valeurs limites fixées. Pour les rejets dans l'eau, les valeurs limites sont respectées si au maximum une seule mesure par an dépasse ces valeurs limites (si moins de 20 échantillons par an, sinon 5% de dépassement autorisé). Le fonctionnement d'une UIOM est soumis à un contrôle des émissions de différentes molécules dangereuses :
 - sont soumis à une mesure en continu de la part de l'exploitant : CO, COT, HC1, HF, SO₂, NOX, poussières totales ;
 - sont soumis à une mesure périodique de la part de l'exploitant (deux fois par an) : métaux lourds (Cd, T1, Hg...), dioxines et furanes.
- **Le contrôle des productions d'origine animale** autour des UIOM : après le drame de Gilly sur Isère, le ministre de l'Agriculture a mis en place un système de contrôle des produits les plus exposés au risque « dioxines » : circulaire n° 414 du 15 mars 2002 (non publiée au JO).

En outre, l'exploitant est tenu de respecter certaines **obligations de moyens quant au processus de combustion** : maintien à 850° durant 2 secondes des gaz issus de la combustion des déchets ; mise en place d'au moins un brûleur d'appoint sur chaque ligne d'incinération ; asservissement de l'alimentation du four en déchets au respect des conditions de température et des valeurs limites d'émission.

L'exploitant est enfin tenu de transmettre à l'administration, selon l'arrêté du 20 décembre 2005, une déclaration annuelle qui mentionne la catégorie des déchets qu'il a traité, s'ils ont été éliminés ou traités et leur quantité selon la provenance (département, France ou étranger).



1.5 Situer la démarche contentieuse

Etapas de la création d'une UIOM	> Action possible
Plan départemental d'élimination des déchets ménagers	> Saisine du Tribunal administratif
Délibération de la collectivité en faveur de la construction et de la délégation de service public d'une future UIOM	> Saisine du Tribunal administratif
Publication de l'appel d'offre pour la construction et la gestion d'une UIOM	
Choix du délégataire par la collectivité	
Elaboration du dossier d'autorisation : dossier, étude d'impacts, étude de dangers	> Prise de connaissance
Remise du dossier d'autorisation à l'administration	> Saisine possible du ministre de l'environnement / demande auprès du préfet de création d'une CLIS
Enquête publique, consultation des conseils municipaux	> Mobilisation publique / avis et observations dans enquête publique
Consultation DIREN et CODERST	> Transmission des avis
Arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation	> Saisine du tribunal administratif / Plainte au pénal
Permis de construire	> Saisine du tribunal administratif
Début des travaux	> Plainte au pénal
Démarrage de l'exploitation	> Plainte au pénal / Saisine du TI ou TGI
Arrêt de l'exploitation	> Plainte au pénal / Saisine du TI ou TGI

2

Le contentieux des UIOM

L'opposition à un projet d'UIOM peut permettre d'exploiter de nombreux recours judiciaires. En simplifiant, on peut résumer les recours suivant les différentes étapes du projet :

- **Au stade du projet**, c'est essentiellement le **contentieux administratif** qui va permettre de faire annuler les actes d'autorisation de l'administration (2.1) ;
- **Lorsque le chantier commence**, les règles en matière d'urbanisme permettent parfois d'engager des **poursuites pénales**, souvent efficaces (2.2) ;
- Enfin, **lorsque l'UIOM est en exploitation**, c'est le **contentieux civil** de la responsabilité qui va être le plus abondant (2.3), ainsi que le contentieux pénal en cas de dysfonctionnements importants (2.2).

2.1 Le contentieux administratif

La contestation d'un projet d'UIOM relève essentiellement de l'**ordre administratif** (TA, CAA, CE). On va alors attaquer l'acte administratif autorisant l'exploitation de l'UIOM (arrêté préfectoral), l'acte autorisant la construction de l'UIOM (arrêté préfectoral) ou encore le permis de construire.

Il est également possible dans certains cas d'engager la responsabilité pour faute de l'administration si cette dernière a laissé persister des nuisances importantes pendant une période assez longue : *CE 15 février 1974, Arnaud, rec. Page 115*. L'action en responsabilité est alors ouverte aux victimes des dommages ainsi qu'aux associations de protection de l'environnement qui devront prouver que le préjudice subi est lié à une carence de l'administration : *CE 19 février 1982, Comité de défense du Quartier Saint Paul, Rec. Page 746*.

→ *Le contentieux des installations classées devant le juge administratif est un contentieux spécial relevant du **plein contentieux**. L'appréciation du juge est plus large que dans le cadre du recours pour excès de pouvoirs (REP). Le juge peut réformer tout ou partie de l'acte contesté, en annuler certaines parties et en modifier d'autres. Il ne s'agit pas pour l'association d'obtenir une indemnité.*

2.1.1 Attaquer l'arrêté préfectoral ou la délibération du Conseil général d'approbation du Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA)

→ ***Le contexte** : la collectivité départementale maintenant compétente pour l'élaboration du PDEDMA (le Conseil régional en Ile de France et la Collectivité territoriale de Corse pour les deux départements insulaires), se positionne comme favorable au principe du recours à l'incinération. Dans ce document, prévu aux articles L 541-14 et L 541-15 du code de l'environnement, qui a pour vocation d'orienter et de coordonner l'ensemble des actions en matière de gestion des déchets, le département ou le Préfet fixent les orientations futures, notamment en fonction de l'évolution prévisible du stock de déchets. Attaquer ce document peut permettre de retarder son adoption et d'envisager, à travers une campagne de lobbying et d'information, un nouveau plan. Une bataille judiciaire avant des échéances électorales permet ainsi aux candidats de se positionner sur la question de l'incinération et d'espérer un changement de majorité moins favorable aux UIOM. En outre, le plan doit comporter la localisation préférentielle des installations à créer, pouvant ainsi susciter l'opposition des riverains qui seraient concernés. Le PDEDMA est soumis à enquête publique.*

***La procédure** : référé suspension (article L 521-1 CJA) / recours en annulation.*

***Les délais de recours** : 2 mois à compter de la publicité de la décision.*



→ Les moyens à soulever

• Sur la forme de l'acte (légalité externe)

- **Sur l'absence de consultation des conseils généraux des départements limitrophes** : cette consultation est rendue obligatoire par l'article 10-2 de la loi du 2 février 1995, tant pour l'élaboration que pour la révision du PDEDMA : *TA Poitiers, 8 avril 1999, n° 96-1860, Commune de Niort c/ Préfet des Deux Sèvres.*
- **Sur l'avis de la commission départementale** : l'avis de la commission départementale est obligatoire. Il ne peut être regardé comme valablement émis si ses membres n'ont pas été réunis mais seulement invités par courrier à transmettre leurs observations sur le projet de plan : *TA Pau, 19 juin 2003, n° 01-1713, association Aquitaine Alternatives.*

• Sur le fond (légalité interne)

- **Sur la méconnaissance des objectifs de la loi du 15 juillet 1975 à travers le recours massif à l'incinération** : *TA Caen, 18 décembre 1997, n° 96-1533 Association Manche Nature et al. et CAA Nantes, 14 mai 2002, n° 98NY00426, Association Manche Nature* : Refus : l'association soutenait que le PDEDMA méconnaissait les objectifs de la loi du 15 juillet 1975 en laissant une trop grande place à l'incinération au détriment d'alternatives moins coûteuses et polluantes et d'installations plus décentralisées. Le juge considère que cette allégation n'est pas assortie de précisions ni de justifications suffisantes permettant d'en apprécier la portée et le bien-fondé, la loi de 1975 n'imposant pas de pourcentage respectif pour les filières d'incinération et de valorisation matière. Un plan prévoyant seulement 20% de déchets à recycler par compostage avec un recours massif à l'incinération n'est pas illégal : *TA Toulouse, 25 mars 1999, n° 961003, Soto et Morestin c/ Préfet du Lot.*
- **Sur la méconnaissance du principe de précaution** : Refus : le recours à l'incinération dans un PDEDMA ne relève pas d'une méconnaissance du principe de précaution reconnu à l'article 174 du traité sur l'Union européenne (ancien article 130 R). L'incinération relève en effet d'un mode de valorisation : *TA Poitiers, 19 novembre 1998, n° 96-113, Rochat, Freboeuf et al. c/ Préfet de la Charente.* Toutefois, au niveau communautaire, la CJCE a considéré dans une affaire de transferts de déchets vers la France en vue d'une incinération que « le transfert de déchets en vue de leur incinération dans une installation de traitement conçue en vue de l'élimination des déchets ne peut être considéré comme ayant pour objectif principal la valorisation des déchets, même si, lors de l'incinération de ceux-ci, il est procédé à la récupération de tout ou partie de la chaleur produite par la combustion. » Par conséquent, la CJCE a qualifié d'opération d'élimination l'incinération de déchets : *CJCE 26 septembre 2002, Commission c/ Luxembourg, Affaire C 458-00.*
- **Sur l'absence de traitement envisagé pour les déchets industriels banals** : Les déchets industriels banals sont en effet assimilés aux déchets ménagers et doivent faire l'objet, comme eux, d'une planification. *TA Marseille, 24 juin 2003.*
- **Sur l'absence de projections** : l'absence de projections sur la nature des déchets (et uniquement sur leur origine) justifie une annulation : *TA Lyon, 9 juin 1999, n° 9804625 et 9804626, Giroud et association pour l'amélioration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés du département de l'Ain et le développement d'une gestion écologique des déchets.* L'absence d'inventaire prospectif sur la part de déchets à valoriser ou à stocker constitue également un motif d'illégalité : *TA Caen, 7 octobre 2003, n° 02201, Communauté de communes du pays Mélois.* De même, l'absence d'inventaire prospectif à 5 ans et 10 ans des proportions de catégories de déchets destinés aux filières de valorisation et d'élimination entraîne l'annulation du plan : *TA Versailles, 24 octobre 2000, n° 976051, association Essonne Nature Environnement.*
- **Sur l'absence de localisation des centres de stockage des déchets ultimes** : le PDEDMA doit obligatoirement prévoir des centres de stockages des déchets ultimes, ainsi que leur localisation.
- **Sur l'absence de localisation des installations nouvelles** : Le décret du 29 novembre 2005 précise que soient mentionnés les critères retenus pour la localisation des installations nouvelles ou d'indiquer la localisation prévue de ces installations. L'absence d'indication des secteurs géographiques justifie l'annulation du plan : *CAA Bordeaux, 20 novembre 2003, n° 99BX02174, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.* Est annulé le plan qui renvoie à des études ultérieures la localisation des centres de tri et des UIOM : *TA Toulouse, 17 juin 1999, n° 96-2987, Berardi et al. c/ Préfet de l'Aveyron.* La contestation de la localisation doit être suffisamment argumentée et circonstanciée : *TA Clermont Ferrand, 10 octobre 1996, n° 951202, association Comité de réflexion et d'information c/ préfet de l'Allier.* Sur le degré de précision de la localisation, la CJCE a considéré que le plan devait comporter soit une carte géographique, soit mentionner des critères suffisamment précis pour que l'autorité compétente (communes ou groupements) soit en mesure de déterminer si l'installation en cause s'inscrit dans le plan : *CJCE, 1er avril 2004, aff. C-52/02 et C-217/02, Commune de Braine le Château c/ région Wallonne.*

2.1.2 Attaquer la délibération de la collectivité en faveur d'une délégation de service public pour la construction et l'exploitation d'une UIOM

→ **Le contexte** : ce sont généralement des entreprises privées qui construisent et exploitent les incinérateurs. La collectivité doit donc lancer un appel d'offre ou une procédure de marché public sur concours, et approuver le principe d'une délégation de service public (DSP) pour la construction et l'exploitation d'une UIOM. Ce sont les communes ou leurs groupements qui assurent l'élimination des déchets des ménages et assimilés dans le cadre des plans départementaux ou inter départementaux (article L 541-14 du code de l'environnement et article L 2224-13 du code général des collectivités territoriales). Auparavant, le Conseil d'Etat (CE) estimait qu'un recours contre une délibération était irrecevable car il s'agit d'un acte préparatoire, ne faisant pas grief (CE 15 avril 1996, syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieaux, Rec. p. 122). Cette jurisprudence a évolué, et le CE estime maintenant que dès lors que l'organe délibérant d'une collectivité a décidé de retenir le titulaire d'une DSP, cette décision crée des droits au profit de ce dernier (CE 17 mars 2003, Commune de Val d'Isère).

La procédure : recours en annulation / référé suspension (article L 521-1 CJA) (mais la condition d'urgence sera difficile à prouver, sauf à démontrer que l'illégalité de la délibération ne peut qu'entraîner par voie de conséquence l'illégalité des délibérations subséquentes : TA Nice, 19 février 2002, Université de Toulon et du Var.)

Les délais de recours : 2 mois à compter de la publicité de la décision.

2.1.3 Attaquer l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation d'une UIOM

→ **Le contexte** : il s'agit de la décision qui fait l'objet du contentieux le plus abondant. Elle intervient en effet après l'enquête publique et la présentation du projet à la population. Le contentieux porte généralement sur les illégalités dont serait entachée l'étude d'impact. L'étude d'impact est un document essentiel dont toutes les associations agréées peuvent avoir copie. L'illégalité de l'acte peut aussi porter sur le non respect de règles de procédures. On est ici au cœur de la police des installations classées et du régime posé par la loi de 1976. Le juge dispose donc de pouvoirs de plein contentieux, c'est à dire qu'il peut annuler ou réformer l'acte litigieux, non seulement pour irrégularité juridique, mais également pour opportunité. L'examen de l'opportunité de l'acte est cependant limitée vis-à-vis des atteintes à l'environnement.

Quant à l'utilisation de la procédure de référé, il convient de rappeler que le juge administratif apprécie l'urgence globalement et objectivement. C'est à dire qu'il doit examiner les conséquences de la suspension de l'acte sur les conditions d'élimination des déchets. D'où la nécessité de démontrer l'existence de solutions présentes alternatives de traitement des déchets (CE, 28 février 2001, Préfet des Alpes Maritimes).

La procédure : référé suspension (L 521-1 CJA) / recours en annulation

Les délais de recours : 4 ans à compter de la publicité de la décision MAIS délai ramené à 1 an pour les IC concourants à l'exécution de services publics locaux ou de service d'intérêt général, à compter de la publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet (article L 514-6 II du code de l'environnement).

→ Les moyens à soulever

• Sur la forme de l'acte (légalité externe)

- **Sur la procédure de l'enquête publique (1)** : vérifier que les membres de la commission d'enquête n'ont pas d'intérêts personnels dans l'opération. Si c'est le cas, et même si les autres missions de la commission d'enquête ont été accomplies avec sérieux, l'autorisation est viciée (CAA Nancy, 1er mars 2004, Société Cedilor).
- **Sur la procédure de l'enquête publique (2)** : celle-ci peut être annulée, et par conséquent l'arrêté d'autorisation, sur un simple vice de forme : sur le défaut d'affichage (l'affichage de l'avis d'enquête publique doit être visible et lisible depuis une voie publique), sur l'omission d'une mention dans l'affichage, sur le défaut de consultation d'une autorité ou d'une administration... Il est par exemple exigé que le dossier soumis à enquête publique doit comporter, comme le prévoit l'article R 123-6 7° du code de l'environnement, « la mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée ».



- **Sur l'absence d'étude d'impact** : si l'étude d'impact relève de graves insuffisances, il est possible de plaider que ces insuffisances valent absence et de requérir de ce fait l'application de l'article L 122-2 du code de l'environnement. Celui-ci dispose que si la requête est fondée sur l'absence d'étude d'impact, « le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ».

- **Sur le fond de l'acte (légalité interne)**

- **Sur la violation du principe de proximité** (article L 541-1 code de l'environnement) qui a pour objet de limiter les nuisances dues au transport de déchets. Aucun texte ne prescrit une distance maximale entre les lieux de collecte et de traitement. Cet argument semble donc inopérant, y compris pour des transports de déchets d'un département vers un autre pour y être incinérés (CAA Nantes, 28 avril 2002, Association pour la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine de la Sologne).
- **Sur la violation du principe de précaution** : le juge administratif considère que la législation des installations classées concrétise ce principe. Dès lors, lorsque son éventuelle méconnaissance est invoqué, le juge renvoi à l'application de la législation sur les IC : CAA Nantes, 23 juin 1998, Association pour la protection des habitants des Essarts et autres riverains, RJE 2000, p. 488 ; TA Limoges, 28 novembre 2002, Association Défense Nature Environnement et cadre de vie, RJE 2004, p. 333.
- **Sur la violation du principe de pollueur payeur** : là encore, selon le même raisonnement, le juge renvoi pour la solution du litige à l'application de la législation ICPE : CAA Lyon, 9 décembre 1997, Société Elipol c/ Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Ville de Dardilly, n° 93LY00816.
- **Sur l'incompatibilité de l'UIOM avec les prévisions en terme de volume de déchets** : la construction d'une UIOM doit être conforme aux orientations prévues dans le PDEDMA. Une autorisation d'une UIOM qui prévoirait une capacité d'incinération incompatible avec les prévisions du PDEDMA encourt l'annulation : TA Montpellier, n° 97-795, Les Verts Languedoc Roussillon. Idem pour un arrêté d'autorisation prévoyant un élargissement indéterminé de l'aire de collecte des déchets, non mentionné dans le dossier de demande soumis à enquête publique : TA Lyon, 18 octobre 1995, n° 95-00160, association pour Réfléchir et al. et CAA Lyon, 21 juillet 1998, n° 95LY02323, Ministre de l'Aménagement du Territoire et al. c/ association pour Réfléchir ensemble.
- **Sur le traitement de circonstances exceptionnelles dans l'étude d'impact** : celle-ci doit se borner à envisager un fonctionnement normal de l'installation, sans envisager les conséquences de circonstances exceptionnelles : CE, 7 juillet 1999, Compagnie Générale des Matières Nucléaires COGEMA.
- Sur le manque de transparence et la violation du principe d'information du public : Dans le cas de l'UIOM de Gien, il aura fallu attendre un délai de 9 mois pour que les populations riveraines soient informées des dysfonctionnements (en mai 2005).
- **Sur les carences en matière de contrôle** : L'exemple de l'UIOM de Cluny est à ce titre emblématique. Faisant l'objet d'un contrôle annuel comme le prévoyait la réglementation en 2002, cette UIOM répondait alors parfaitement aux normes. Il aura fallu s'apercevoir que des chèvres élevées à proximité immédiate de l'UIOM partaient en transhumance à proximité de Gilly sur Isère pour qu'une surveillance accrue soit opérée par les services vétérinaires, décelant des taux de dioxines supérieurs à ce qu'ils étaient en Savoie. C'est donc par pur hasard que les autorités ont découvert que l'UIOM de Cluny rejetait des quantités de dioxines très largement supérieures aux normes. La surveillance de l'installation n'avait pas permis de déceler ce dysfonctionnement (Le Monde, 25 juin 2002).
- **Sur les capacités techniques et financières du pétitionnaire** : inutile si le maître d'œuvre est une multinationale du traitement des déchets, la contestation des capacités techniques et financières peut s'avérer payante pour les petits exploitants.
- **Sur l'incompatibilité de l'installation à créer avec le PDEDMA** : le juge administratif donne une portée extensive à l'obligation de compatibilité des autorisation d'ICPE avec les PDEDMA, prévue à l'article L 541-15 du code de l'environnement, conformément à la jurisprudence de la CJCE : CJCE, 1er avril 2004, Commune de Braines le Château, affaires C-53/02 et C-217/02, Rec. p. I-3251, §41. Si l'installation nouvelle n'est pas compatible avec le PDEDMA, il annule l'arrêté préfectoral : TA Amiens, 29 avril 1999, n° 98-2064, Droit de l'Environnement n° 76, mars 2000, page 6. Il annule également un arrêté préfectoral d'autorisation antérieur au PDEDMA, le juge appréciant la légalité des décisions au regard des dispositions en vigueur au moment où il statue : TA Dijon, 17 février 2004, n° 02-1876 et 02-2174, Association Terre, Air et Liberté. La CAA de Paris est allée jusqu'à donner un effet juridique à un projet de plan, refusant d'annuler un arrêté prorogeant le délai d'instruction d'une demande d'exploitation d'UIOM, la procédure de révision du PDEDMA étant en cours : CAA Paris, 27 février 2003, Société Protiru, n° 01PA000694.
- **Sur les atteintes aux intérêts protégés** : Il n'est pas possible de synthétiser une jurisprudence constante du juge en la matière, ce dernier appréciant au cas d'espèce le degré d'atteinte aux intérêts protégés et les mesures de corrections possibles des effets de l'ICPE sur ces intérêts. Nous mentionnerons toutefois certaines jurisprudences qui peuvent d'avérer intéressantes.

- **Sur les atteintes à l'environnement** : L'existence de **zonages environnementaux** (ZNIEFF, PNR, réserves naturelles, parcs nationaux...) à proximité du site peut être un argument de poids. *TA Caen, 8 novembre 2004, SCI des Landres* : suspension d'un arrêté préfectoral autorisant l'extension d'une porcherie (ICPE) car le projet d'extension est situé à l'intérieur du PNR du Perche et à proximité de plusieurs zones de protection. Le projet est incompatible avec les prescriptions de la Charte du PNR. Le commissaire enquêteur avait déjà émis un avis défavorable. Cependant, cette jurisprudence n'est pas systématique et le juge administratif a souvent considéré que l'existence d'une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) n'était pas de nature à exclure l'implantation d'une ICPE : *CE, 20 avril 2005, Société des Sablères et Entreprises Morillon Corvol, n° 246690, RJE 2006 p. 337* ; *CE, 13 mai 1998, M. Bouchet, n° 172906* ; *CAA Bordeaux, 19 juin 1997, Comité de défense du Vingrau et autres, RJE 1998, p. 439* ; *CAA Bordeaux, 23 novembre 2000, Société Carrières et matériaux d'Asasp, RJE 2001, p. 128*. Enfin, les PNR ne figurent pas parmi les autorités ou collectivités publiques dont la consultation est obligatoire et préalable à l'ouverture d'une installation de traitement de déchets : *TA Lille, 20 octobre 1998, n° 96-1801, association Opale environnement c/ Préfet du Pas de Calais*.
- **Sur les atteintes à la dimension morale ou historique du site** : souvent négligée, tant par les promoteurs du projet que par les opposants, ces atteintes peuvent constituer un motif d'annulation de l'arrêté d'exploitation. *TA Amiens, 18 octobre 2005, association « Non à la décharge du Bois des Loges », Commune de Fresnières, Syndicat de communes du pays des sources et autres* : annulation d'une autorisation d'exploitation d'une décharge sur un site marqué par les combats de la 1^{ère} guerre mondiale, sanctuaire où reposent de nombreux soldats français et allemands. L'absence de zonage spécifique ou de stèle commémorative n'est pas pris en compte. Il était de la responsabilité du préfet de concilier respect du site et maîtrise de l'élimination des déchets.
- **Sur les risques sur la santé humaine (dioxines et toxiques)**. Les UIOM dégagent une quantité de molécules toxiques non négligeable. Les études d'impact tendent à minimiser les risques sur la santé et les études sanitaires se révèlent souvent insuffisantes. Le cas le plus célèbre de pollution à la dioxine par une UIOM est celui de l'incinérateur de Gilly sur Isère (73). D'autres UIOM ont également fait l'objet d'une attention particulière en raison des dépassements de normes en matière de rejets de dioxines : Hallain dans le Nord, Maubeuge, Villejust dans l'Essonne (1000 fois la norme), Angers... Malgré la mise en conformité des UIOM aux nouvelles normes en matière de rejets de dioxines (0,1 ng/m³), il convient d'abord de souligner que les usines ne sont pas à l'abri, comme toute installation industrielle, de défauts de fonctionnement. Ainsi, d'août 2004 à janvier 2005, l'incinérateur de Gien (45), de conception récente car mis en service en 1999, a émis 50 grammes de dioxines (émissions 2000 à 6800 fois supérieures à la norme), plombant ainsi le bilan annuel national des émissions de dioxines des UIOM (170 g en 2004 contre 100 g en 2003). Ce n'est que 5 mois après la découverte d'émissions anormales que le four a été arrêté par décision préfectorale. Les œufs produits à proximité de l'UIOM ont été déclarés impropres à la consommation en septembre 2005. Dès lors, il convient d'analyser de près le contenu de l'étude de risques et de la manière dont les dysfonctionnements éventuels de l'installation sont évoqués. En cas de lacunes, cet argument peut être soulevé devant le juge administratif.



2.1.4 Attaquer le permis de construire d'une UIOM



Le contexte : la construction d'une UIOM nécessite l'obtention d'un permis de construire. On se situe alors sur le terrain du droit de l'urbanisme, relativement complexe. L'avantage essentiel de cette procédure est de conduire en cas de succès à un arrêt immédiat des travaux, leur poursuite en l'absence de permis constituant un délit (susceptible de poursuites pénales).

Dans le cadre du droit de l'urbanisme, il conviendra d'analyser la conformité ou **la compatibilité du permis de construire de l'UIOM par rapport aux documents de valeur supérieure** : le permis doit être conforme au Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui doit lui-même être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) ou Schéma directeur, qui doivent eux-mêmes être compatibles avec les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et aux SAGE. D'autre part, le permis de l'UIOM doit également être conforme aux règles spécifiques prévues aux articles L 145-1 et s., L 146-1 et s. et L 147-1 et s. du code de l'urbanisme (lois littoral et montagne, règles spécifiques aux aérodromes). L'annulation d'un PLU qui serait non conforme aux dispositions d'un SDAGE permet ainsi d'annuler le permis de construire de l'UIOM et dès lors d'arrêter provisoirement le projet (théorie de l'exception d'illégalité). Ce contentieux n'est donc pas à négliger. **Les servitudes d'utilité publique** (Plans de prévention des risques, forêts de protection, sites inscrits ou classés, parcs nationaux, réserves naturelles, monuments historiques). Dès lors que ces servitudes doivent être annexées au PLU (article L 126-1 du code de l'urbanisme), elles sont opposables au permis de construire (car intégrées dans le PLU). Certaines d'entre elles (sites inscrits, classés, plans de prévention des risques...) sont susceptibles de comporter des dispositions faisant obstacle à la construction d'une UIOM. La demande d'autorisation d'exploitation d'une ICPE doit mentionner les servitudes (décret du 14 novembre 1989). Des travaux réalisés illégalement dans une de ces servitudes relèvent du régime pénal.

La procédure : référé suspension (article L 521-1 CJA) / recours en annulation. **ATTENTION** : en matière d'urbanisme, le recours doit être notifié à l'adversaire (article R 411-7 CJA). Il est parfois possible de déposer une requête en référé instruction (article R 541-1 CJA) de manière à faire désigner un expert qui va éclairer le juge sur les questions de faits. L'urgence n'est pas requise, seule l'utilité de la mesure est exigée.

Les délais de recours : 2 mois à compter de la publicité de la décision (obligatoire).

→ Les moyens à soulever

• Sur le fond de l'acte (légalité interne)

- Sur l'illégalité d'un permis de construire d'une UIOM par rapport à un POS : le permis de construire de l'UIOM de Lunel (Hérault) a été annulé en raison d'un non respect du rapport surface construite / aires de stationnement défini par le POS : CAA Marseille, 15 avril 2004, n° 98MA01033, association pour la protection de l'environnement Lunellois (APPEL) c/ préfet de l'Hérault et al.

2.2 Le contentieux pénal

Caractéristiques : si le contentieux administratif est dirigé contre les actes de l'administration, le contentieux pénal consiste à poursuivre les représentants légaux de l'entreprise qui exploitera l'UIOM ou qui assure la maîtrise d'œuvre du chantier. Ces procédures ont donc souvent un impact important. Après la constatation d'une infraction, deux types de sanctions sont possibles (elles peuvent être enclenchées simultanément) :

- **les sanctions administratives** (articles L 514-1 à L 514-8 du code de l'environnement) : en cas de non respect des normes d'exploitation ou de rejets, le Préfet met en demeure l'exploitant de s'y conformer dans un délai déterminé. Si à l'issue de ce délai les normes ne sont toujours pas respectées, le Préfet peut consigner une somme correspondante au montant des travaux à effectuer, faire procéder à des travaux d'office ou encore suspendre provisoirement le fonctionnement de l'UIOM (tout en continuant à assurer le paiement des salaires du personnel);
- **les sanctions pénales** (articles L 514-9 à L 514-18 du code de l'environnement) : les infractions sont constatées par un procès verbal établi par l'inspection des installations classées, des agents de police judiciaire ou d'autres administrations spécialisées compétentes. Le procès verbal est transmis au Procureur qui engage les poursuites.

**Les Pôles de Santé publique**

Créés par la loi 2002-303 et codifiés à l'article 706-2 du CPP, les pôles de santé publique sont compétents pour certains délits liés à la santé publique ou l'alimentation. La loi du 9 mars 2004 a étendu leur compétence aux dommages environnementaux qui auraient un impact sur la santé humaine (pesticides, dioxines, amiante, métaux lourds, radioactivité...). Pour qu'ils soient saisis d'une affaire, celle-ci doit répondre à certains critères liés à :

- la gravité des dommages,
- l'ampleur nationale ou internationale de l'affaire,
- la complexité du dossier,
- les niveaux de responsabilité en cause.

Il peut être utile dans un affaire d'intoxication ou d'empoisonnement par le fait d'une UIOM d'informer l'un des deux pôles de santé publique (Paris et Marseille) afin qu'il se saisisse du dossier. Les magistrats de ces pôles sont aidés par des assistants spécialisés.

2.2.1 Porter plainte au cours de la construction de l'UIOM



Contexte : l'UIOM est en chantier. Les plaignants se situent alors sur le terrain du droit de l'urbanisme où plusieurs infractions peuvent être retenues contre un exploitant négligeant.

Tribunal compétent : tribunal correctionnel du ressort du lieu de l'infraction.

- **La perturbation d'espèces protégées** (articles L 411-1 et L 415-3 du code de l'environnement) est punie de 6 mois d'emprisonnement et de 9000 € d'amende.
Sont caractéristiques de cette infraction :
 - la destruction ou l'enlèvement des œufs et des nids, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle s'il s'agit d'espèces animales ;
 - la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette, ou l'enlèvement s'il s'agit d'espèces végétales ;
 - la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier de ces espèces ;
 Les espèces protégées sont listées limitativement par arrêtés au niveau national et au niveau régional (une espèce non protégée dans une région peut l'être dans une autre).
En général, les inventaires conduits dans le cadre des études d'impacts mentionnent la présence d'espèces protégées et permettent ainsi à l'exploitant d'obtenir une dérogation aux infractions mentionnées à l'article L 411-1. Toutefois, il peut arriver que certaines espèces rares (oiseaux, végétaux...) soient découvertes une fois le chantier commencé. Des officiers de police judiciaire pourront alors constater le délit et l'association porter plainte avec constitution de partie civile (sous réserve de son intérêt à agir). A défaut, l'association pourra mandater un huissier qui constatera les faits. L'avantage de cette solution réside dans le fait que l'association sera destinataire du constat, alors qu'elle ne le sera pas d'un PV de gendarmerie. Le recours à l'huissier a en revanche un coût financier à supporter. Il est également possible de demander l'arrêt du chantier dès la découverte d'une espèce protégée. La découverte de pieds de Lys Maritime sur le site du chantier de l'UIOM de Fos sur Mer (Bouches du Rhône) a ainsi permis d'arrêter provisoirement les travaux, suite à une action devant le juge des référés (référé civil, voir ci-dessous).
- **L'exécution de travaux non conformes à un plan d'urbanisme ou sans permis de construire** (article L 480-4 du code de l'urbanisme).
Compétence liée de l'administration (préfet, maire ou ses délégués, fonctionnaires et agents commissionnés par le ministre chargé de l'urbanisme) qui a connaissance de l'infraction, dès lors tenue de dresser un PV et de le transmettre au Parquet. Si l'administration refuse d'établir le PV, il est possible de déposer une requête en référé « **mesures utiles** » devant le TA (article L 521-3 du CJA). Ce référé très subsidiaire peut toutefois servir dans certains cas pour vaincre une inertie de l'administration face à une situation qui n'a pas de contestation sérieuse, ni en fait, ni en droit : *CE Section, 6 février 2004, M. Masier*.

**Bon à savoir !**

Le dirigeant de la société bénéficiaire des travaux est pénalement responsable : *Cass. Crim. 17 février 1977, Charon*.

Sanctions :

- Pour les personnes physiques : 1200 à 300 000 € d'amende (L 480-4 code de l'urbanisme) ;
- Pour les personnes morales : 6000 à 1 500 000 € d'amende.
- Plus peines accessoires (exclusion de marchés publics, interdiction d'exercice professionnel...)



2.2.2 Porter plainte au cours de l'exploitation de l'UIOM

- **La poursuite d'une exploitation sans autorisation** (article L 514-9 du code de l'environnement) ou **en violation d'une mise en demeure** (article L 514-11 du code de l'environnement) : peine de 6 mois d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

Un exploitant d'UIOM ne satisfait pas à la réglementation sur les ICPE. Le Préfet peut être saisi et adopter un arrêté préfectoral de mise en demeure (contravention de 5ème classe). La mise en demeure doit être motivée et indiquer le délai imparti à l'exploitant pour régulariser sa situation. En l'absence de délai, le juge ne sanctionnera pas le non respect de la mise en demeure : Cass. Crim., 4 mars 2003, n° 02-83764. Ce délai ne peut cependant être trop long. Une circulaire de 1998 précise qu'il ne doit pas dépasser 3 mois. En cas de non respect de l'arrêté de mise en demeure :

- Saisine de la DRIRE qui dressera un procès verbal à l'encontre du gérant de la société, relevant une poursuite de l'exploitation sans avoir satisfait au terme de l'arrêté préfectoral.
- Sur la base du PV de la DRIRE, le juge pourra engager des poursuites pénales sur la base du délit de poursuite de l'exploitation d'une ICPE sans se conformer à l'arrêté de mise en demeure.
- Les associations peuvent demander réparation auprès du juge civil pour le dommage subit, à savoir une atteinte directe et indirecte aux intérêts collectifs défendus dans leurs statuts (préjudice moral personnel), sur la base des articles L 141-1, L. 141-2 et L 142-2 du code de l'environnement (voir la partie « intérêt à agir » des associations).
- En plus des sanctions judiciaires, le Préfet peut également prononcer des sanctions à l'encontre de l'exploitant, par arrêté motivé : consignation d'une somme d'argent en vue de travaux à réaliser, exécution d'office des travaux ou des mesures prescrites, suspension ou fermeture de l'installation.



A noter que l'existence de l'infraction doit s'apprécier à la date à laquelle a été constatée le fonctionnement illégal, et non en considération de faits postérieurs (remise aux normes, obtention de l'autorisation...) : Cass. Crim., 18 octobre 2005, pourvoi n° 05-84258, X.

- **L'obstacle à l'exercice des fonctions des inspecteurs des installations classées** (article L 514-12 du code de l'environnement) est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.
- **La mise en danger de la vie d'autrui et l'empoisonnement**
Ces délits vont concerner davantage le fonctionnement – ou dysfonctionnement – d'une UIOM que sa construction. Plusieurs procédures pénales sont actuellement instruites sur ce fondement suite à des rejets anormalement élevés de dioxines issues d'incinérateurs (Gien, Gilly sur Isère...).
La difficulté de ce genre d'affaires résulte essentiellement dans l'établissement d'un lien de causalité entre les dommages survenus (augmentation du nombre de cancers...) et le fait dommageable – fonctionnement de l'UIOM.

2.3 Le contentieux civil



*L'action civile des associations peut se faire à la fois devant les **juridictions pénales** (avec « constitution de partie civile ») et devant les **juridictions civiles**. **Seules les sociétés peuvent être civilement responsables**, et non leur dirigeant, **sauf** à caractériser contre eux une faute personnelle ou une erreur lourde dans l'exercice de leurs fonctions.*

Le plus souvent au cours de l'exploitation, la responsabilité civile de l'exploitant peut être engagée sur deux théories juridiques :

- Selon le principe « **il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement** » (L 110-2 code de l'environnement);
- L'autorisation d'exploitation d'une installation classée est toujours accordée « **sous réserve des droits des tiers** ». Cela signifie que l'activité dommageable, même licite, n'en reste pas moins dommageable et exige donc réparation.

MAIS La responsabilité de l'exploitant est toutefois atténuée par le principe du **droit d'antériorité** au profit de l'industriel :

- l'article L 112-16 du code de la construction et de l'habitation dispose que les tiers qui se sont installés dans le voisinage d'une activité nuisante (artisanale, industrielle, agricole, commerciale ou aéronautique) ne peuvent obtenir réparation de leur préjudice si cette activité s'exerce en conformité avec les règlements et normes en vigueur et si elle n'a **pas été modifiée depuis l'arrivée du voisin** (pas d'augmentation de la capacité.....),
- l'article L 514-6-III du code de l'environnement dispose que « **les tiers qui n'ont pas acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que **postérieurement** à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative** ».

2.3.1 Le référé civil

L'action en référé civil permet de faire cesser la construction d'une UIOM ou son exploitation dès lors qu'il existe une contestation sérieuse ainsi que l'existence d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite. C'est l'action contentieuse civile la plus intéressante et la plus efficace.

Faits qui ont été considérés comme **constitutifs d'un trouble manifestement illicite** :

- Le défrichement de parcelles abritant une espèce végétale protégée au niveau régional (le Lys Maritime) sur le futur site d'implantation de l'UIOM de Fos sur Mer : *TGI Aix en Provence, 2 août 2006, FARE Sud et SANOP c/ Evere*. Le juge ordonne la suspension des travaux et nomme un expert. Cet arrêt a cependant été infirmé par la Cour d'Appel qui s'est déclarée incompétente pour statuer : *CA Aix, 26 septembre 2006*.
- La réalisation de travaux impliquant la destruction d'une espèce protégée : *CA Caen, 6 septembre 1994, GRPE, RJE n° 95-1, page 121*.

2.3.2 Le préjudice subit par le fonctionnement d'une UIOM (article 1382 du code civil)

Le fonctionnement d'une UIOM peut entraîner des « troubles anormaux de voisinage » et par conséquent provoquer un dommage aux riverains (bruits, odeurs, fumées, pollutions...). La théorie des troubles du voisinage est ancienne, apparue dans la jurisprudence en 1844 : *Cass. Civ., 27 novembre 1844, n° 1844.1.211*.

Éléments constitutifs du préjudice : sous réserve du droit d'antériorité rappelé paragraphe 2.3 Contentieux Civil, le trouble doit être certain, actuel, et excessif. Il doit exister et être caractérisé au jour où le juge statue : *Cass. 2ème Civ. 24 février 2005, Bull. 2005 II N° 50 p.46*.

Une action civile est alors possible contre l'exploitant, en référé, avec demande de désignation d'un expert. Les tribunaux judiciaires sont alors compétents « pour se prononcer tant sur les dommages et intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode, que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice qu'ils pourraient causer dans l'avenir, à la condition que ces mesures ne contrarieront point les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publique. » (A propos de riverains au voisinage d'une porcherie : *Cass. Civ. 13 juillet 2004, Bull. 2004 I N°209, p. 174*).

Le préjudice subit peut être d'ordre commercial (propriétaire d'un hôtel, d'un gîte, d'un camping...) ou d'agrément (riverains). Ces deux types de préjudice ouvrent droit à une réparation de la victime (dommages et intérêts : *Cass. 1ère Civ., 19 novembre 1980, Gazette du Palais 1981, 1, page 95*). Le juge civil peut également prendre des mesures pour mettre fin aux nuisances mais ne peut ordonner la fermeture d'une installation classée, de la seule compétence du juge administratif : *CA Paris, 14 mars 1961, Dalloz 1961, Sommaire page 85, confirmé par : Cass. 1ère Civ., 23 janvier 1996, Bouvet, Droit administratif mars 1996, n° 128, page 4*.

Là encore, comme en matière pénale, la difficulté réside essentiellement dans **l'établissement du lien de causalité entre le fait dommageable et le dommage**. Les pollutions liées aux UIOM sont diffuses, tardives et insidieuses, et exigent des expertises scientifiques longues et coûteuses. Par exemple, la pollution liée à la dioxine est une pollution « par ricochet », qui affecte les tiers à travers la consommation de produits contaminés d'origine animale ou végétale. Le déclenchement des effets dommageables (maladies, cancers, troubles...) apparaissent au terme d'une période de latence qui peut atteindre plus d'une dizaine d'années après l'exposition. Dans certains cas, le juge établit le rapport de causalité sur des présomptions précises et concordantes. Ce peut être le cas par exemple pour les dommages résultants d'un bang supersonique, ainsi qu'en matière d'accidents nucléaires où la loi considère alors certaines affections comme présumées avoir pour origine l'accident.

Ces considérations, qui attestent d'une réelle difficulté pour les victimes de pollutions diffuses d'obtenir réparation du dommage qu'elles subissent, renforcent la nécessité de modifier le droit de la responsabilité qui n'admet pas encore le préjudice indirect ou le préjudice « par ricochet ».

3

Les autres formes de contestation d'une UIOM

3.1 L'enquête publique et le débat public

3.1.1 L'enquête publique

L'enquête publique est obligatoire dans le cadre d'un projet d'UIOM. Elle se déroule une fois le dossier d'autorisation achevé (étude d'impact, étude de risques), par l'adoption d'un arrêté préfectoral

Dans le cadre d'une stratégie de contestation d'un projet d'UIOM, il peut parfois être préférable de rester silencieux au cours de l'enquête publique, notamment en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure de l'acte d'autorisation.

Si l'opposition au projet concerne davantage l'opportunité du projet que sa conformité aux règles juridiques, la mobilisation publique peut s'avérer gagnante. L'enquête publique constitue alors un moment privilégié pour développer cette mobilisation.



Si des avis sont déposés au cours de l'enquête publique, il est utile de les transmettre aux différentes collectivités et institutions qui seront sollicitées après clôture de l'enquête publique. Les arguments développés par l'association pourront alors être repris par ces collectivités et auront alors davantage de poids.

A noter : le référé suspension de l'arrêté d'autorisation contesté est de droit devant le TA lorsque les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables au projet et que le requérant présente un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'autorisation (article 123-12 du code de l'environnement) ;

L'enquête publique présente le défaut majeur de concerner un projet déjà finalisé. La collectivité a fait son choix de mode de traitement des déchets, la procédure d'appel d'offre ou de marché public est terminée, le délégataire désigné, les études préliminaires réalisées. Ce n'est qu'alors que la population est consultée, non pas sur l'opportunité du recours à l'incinération, mais uniquement sur les caractéristiques techniques du projet.

C'est la raison pour laquelle de nombreux opposants à l'incinération mettent en avant l'absence de débat public préalable au choix du mode de traitement des déchets, impliquant le public dans une réflexion de fond d'ensemble. Le débat public intervient en amont des décisions, alors que l'enquête publique intervient en aval du processus décisionnel.

3.1.2 Le débat public

Introduite par la loi « Barnier » du 2 février 1995, la **Commission Nationale du Débat Public (CNDP)** est une autorité administrative indépendante qui a pour objet principal d'organiser des débats publics sur des projets d'aménagement ou d'équipement présentant de forts enjeux socio économiques ou ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire (articles L 121-1 et s. du code de l'environnement). Toutefois, afin de limiter le nombre de débats publics, un décret en Conseil d'Etat définit les seuils financiers des projets au-delà desquels la CNDP pourra être saisie. Le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la CNDP fixe ainsi le seuil, en ce qui concerne les équipements industriels (catégorie auquel se rattachent les UIOM) à 150 millions d'euros, en tenant compte **uniquement** du coût des bâtiments et des infrastructures et non le coût total du projet d'incinérateur. Ce n'est qu'au-delà de ce seuil que la CNDP pourra être saisie.

Le seuil de 150 millions d'euros pour les bâtiments et infrastructures **rend donc**, comme le reconnaît la CNDP, **très improbable la tenue de débat public en matière d'UIOM**. L'exemple de l'UIOM de Fos en témoigne, puisque

malgré un coût total du projet estimé à 299 millions d'euros, la saisine de la CNDP n'a pu se faire en raison d'un coût des bâtiments et des infrastructures largement en deçà du seuil fixé par décret¹.

Une alternative à l'absence de débat public peut cependant être présentée par les maires des communes ou les présidents de groupements de communes concernées. A Douarnenez (Finistère), face à l'hostilité de la population sur la question de l'incinération des déchets, le président du SITOM a décidé d'ouvrir un débat sur l'ensemble des outils de traitement des déchets sur le territoire concerné. Les diverses techniques ont été présentées à la population, des groupes de travail ont été créés et des visites organisées. Une démarche similaire a été adoptée par le syndicat mixte des Châtelets (Côtes d'Armor).

Si les avis recueillis auprès de la population au terme d'un débat public local n'ont aucune valeur contraignante pour l'organe décisionnel, il semble difficile, une fois la démarche participative lancée, de ne pas tenir compte des avis exprimés.

D'autre part, le débat public permet de présenter des formes alternatives de traitement des déchets, et non de privilégier celui qui semble à première vue le plus efficace, techniquement le mieux éprouvé, et porté par des acteurs économiques qui en maîtrisent le processus. Malheureusement, et l'exemple du projet d'incinérateur à Fos sur Mer (Bouches du Rhône) le prouve, le débat public n'est pas systématique et les décideurs locaux peuvent privilégier le passage en force... Cette démarche est enfin une négation des principes de la Convention d'Aarhus sur l'information et la participation du public en matière environnementale, que la France a ratifié, mais qui tarde encore à produire pleinement ses effets.

3.2 Le référendum local

Introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (article 72-1 de la Constitution) et précisé par la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003, le **référendum décisionnel local** est un référendum décidé par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale dans le but de soumettre à la décision de ses électeurs un projet de texte relevant de ses compétences. Seuls les électeurs (et non les habitants) peuvent participer à ce référendum. De plus, la collectivité est tenue de transmettre à ces derniers un dossier d'information sur le sujet porté à référendum.

Dans le cadre d'un projet d'UIOM suscitant une forte opposition, la tenue d'un référendum décisionnel local peut s'avérer intéressante dans la mesure où le résultat lie la collectivité (si plus de 50% des inscrits participent au scrutin). Toutefois, ce mécanisme présente des limites :

- D'une part, l'assemblée délibérante sur qui repose le choix d'avoir recours au référendum est souvent la même qui envisage l'UIOM. Elle sera donc réticente à soumettre son projet à référendum ; dans ce cas, et sur la base de l'article 2142-3 du code général des collectivités territoriales, la population peut solliciter d'elle-même la tenue d'un référendum local d'initiative populaire. Cet article précise qu'« *un cinquième des électeurs inscrits peuvent saisir le conseil [municipal] en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales* ». Le Conseil municipal n'est cependant pas tenu de répondre à la demande populaire et les résultats du scrutin ne lient pas l'administration.
- D'autre part, la localisation d'une UIOM est souvent située à l'extérieur du périmètre de la collectivité délibérante. Dès lors, les principaux opposants au voisinage de l'installation future ne seront pas consultés dans le cadre d'un référendum qui se tiendra dans les limites de la circonscription de l'assemblée délibérante compétente. Cependant, les maires des communes intéressées par la construction d'une UIOM peuvent organiser un **référendum local consultatif** afin de quantifier l'opposition au projet parmi les populations concernées.



Le 17 janvier 2006, les maires de trois communes des Bouches du Rhône (Istres, Fos sur Mer et Port St Louis du Rhône) ont organisé conjointement un référendum local consultatif sur le projet d'UIOM de la communauté urbaine de Marseille. La participation a atteint 52,45% des électeurs inscrits et le « non » au projet d'UIOM l'a emporté avec 97,80% des votants. Ce résultat permet de renforcer l'argument d'une absence de concertation et de démocratie locale pour ce type de projets industriels.



¹ CNDP, Décision n° 2004-39 du 1^{er} décembre 2004 relative au projet de création d'une unité de traitement des déchets ménagers dans les Bouches du Rhône, JO du 14 décembre 2004.

3.3 Les manifestations

La création de collectifs, la mobilisation populaire et les manifestations constituent encore les principales forces d'opposition contre un projet d'UIOM.

Retours d'expériences

En mars 2003, entre 2500 et 4000 personnes manifestent à Thiviers, au nord est de Périgueux, contre un projet d'UIOM. En février 2002, de 1200 à 2000 personnes manifestent à Plouray (Morbihan) contre un projet d'incinérateur de farines animales. En septembre 2002, à Carhaix (Finistère), 2000 manifestants exprimaient leur inquiétude face au développement des incinérateurs en Bretagne¹. A Fos-sur-mer et Marseille, de nombreuses manifestations rassemblant plusieurs centaines de personnes se sont déroulées de 2004 à 2006 en opposition au projet d'incinérateur de la Communauté urbaine de Marseille.



Attention aux risques !

Les membres du bureau de l'Association des riverains de la zone du SMETZ se sont retrouvé mis en examen et renvoyés le 12 mai 2005 devant le tribunal correctionnel de St Omer pour avoir écrit dans l'un de leurs tracts : « ce centre de valorisation énergétique sera sans nul doute source de profits pour nos élus et leurs complices » : allégation ou imputation de faits portant atteinte à l'honneur ou à la considération du Syndicat Mixte Flandre Morinie.

¹ Aujourd'hui en France, 30 septembre 2002, Les incinérateurs dans le collimateur.

4

*L'accès à l'information***4.1 L'accès à l'information générale en matière d'UIOM**

De nombreuses ressources sont aujourd'hui disponibles en matière d'installations classées et plus précisément en ce qui concerne les UIOM. Sont présentées dans cette section les différents acteurs, institutionnels ou administratifs, concernés, ainsi qu'une série de sites Internet, de livres ou de périodiques susceptibles de fournir une information pertinente en la matière. Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive.

Les administrations, instituts et agences centrales

- **Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable**, Direction de la prévention des pollutions et des risques, sous direction des produits et des déchets www.ecologie.gouv.fr
- **Le Conseil national des déchets** : consulté par le MEDD sur des projets de texte ayant une incidence sur la gestion des déchets www.ecologie.gouv.fr
- **Le comité de la prévention et de la précaution (CPP)** : rôle de veille et d'alerte sur l'évaluation des risques liés à l'environnement pour la santé www.ecologie.gouv.fr
- **L'inventaire des accidents technologiques et industriels** : <http://aria.ecologie.gouv.fr>
- **La base de données sur les sites pollués ou potentiellement pollués** : <http://basol.environnement.gouv.fr/home.htm>
- **L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**, direction Déchets et sols : agit sur trois plans : orientation de la recherche, prestations de services et incitation / information www.ademe.fr
- **L'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)** : contribue à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'environnement et d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement. A publié une étude sur les dioxines et les UIOM (novembre 2006) www.afsse.fr ou www.afsset.fr
- **L'Institut de veille sanitaire (InVS)** : surveille l'état de santé de la population et peut alerter les pouvoirs publics sur des menaces particulières. A publié une étude sur les risques de cancers des populations riveraines d'UIOM (novembre 2006) www.invs.sante.fr
- **L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)** : organisme sous la tutelle du ministère de l'Ecologie, l'INERIS réalise des études permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, et l'environnement www.ineris.fr
- **La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)** et sa sélection d'avis relatifs à l'environnement et aux installations classées : www.cada.fr
- **La Commission nationale du débat public (CNDP)** : www.debatpublic.fr

Les administrations régionales et départementales

- Les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) www.drire.gouv.fr
- Les Directions régionales de l'environnement (DIREN) www.« region ».ecologie.gouv.fr
- Les Agences de l'eau www.lesagencesdeleau.fr
- Les délégations régionales de l'ADEME www.ademe.fr



- Les bureaux de l'inspection des installations classées (Préfecture)
- Les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) www.ddaf. « département ».agriculture.gouv.fr
- Les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) www.« region ».sante.gouv.fr

Les organisations professionnelles

- **La Fédération nationale de l'activité de la dépollution et de l'environnement (FNADE)**, représentant 8 syndicats dans le domaine du traitement des déchets www.fnade.com
- **Union nationale des exploitants du déchet (UNED)**, 3 rue Alfred Roll 75849 Paris Cedex 17, Tel : 01 46 22 59 74, www.uned.fr ou www.unicem.fr/uned
- **Le Syndicat national du traitement et de la valorisation des déchets urbains et assimilés (SVDU)**, syndicat professionnel rassemblant les principaux opérateurs de l'incinération des déchets ménagers en France : Novergie (SITA/Suez), CGEA-Onyx (Veolia Environnement), Tiru (EDF), Cnim, Idex et Inova. 28, rue de la Pépinière, 75008 Paris www.incineration.org

Les associations et ONG

- **Fare Sud**, M. Jean Gonella, 1 Boulevard Marcel Parraud 13760 Saint Cannat
- **La Fondation WWF-France** : la plus grande ONG de protection de la nature et de l'environnement dans le monde. Le siège français est à Paris : 1 Carrefour de Longchamp, 75016 Paris - Tél : 01 55 25 84 84 - www.wwf.fr
- **Le Centre national d'information indépendante sur les déchets (CNIID)** : fondée en 1997, cette nouvelle ONG s'est d'abord positionnée sur les impacts de l'incinération, pour s'ouvrir depuis à d'autres thématiques liées aux déchets, 21 rue Alexandre Dumas 75011 Paris - Tél : 01 55 78 28 60 - info@cniid.org - www.cniid.org
- **France Nature Environnement** : la fédération nationale des associations de protection de la nature et de l'environnement. Réseau juridique, c/o Sarthe Nature Environnement, 10 rue Bardier, 72000 Le Mans - Tél : 02 43 87 81 77, juridique@fne.asso.fr - www.fne.asso.fr
- **La localisation des UIOM** et des informations générales les concernant, une initiative du CNIID et de Greenpeace : www.France-incineration.org

Les ouvrages intéressants les UIOM

- **Le code permanent de l'environnement et des nuisances**, Ed. législatives. Indispensable pour connaître les textes et la jurisprudence.
- Boivin J.P., **Les installations classées, Traité pratique de droit de l'environnement industriel**, Ed. Le Moniteur, 2003, 640 pages. La « bible » du droit des installations classées, complet et pratique.
- Braud X., **Protection de l'environnement : guide juridique à l'usage des associations**, Ed. Yves Michel, 2002, 301 pages. Un ouvrage complet, plein de conseils pratiques, qui contient également des modèles juridiques utiles.
- Chapus R., **Droit du contentieux administratif**, Ed. Montchrestien, 2004. Pour tout connaître sur les recours devant la juridiction administrative.
- Dietmann D., **Déchets ménagers, le jardin des impostures**, Ed. L'Harmattan, 2005, 160 pages. Le point de vue sans concessions d'un maire sur la gestion des déchets.
- Léost L., **Droit pénal de l'urbanisme**, Ed. Le Moniteur, 2001. L'ouvrage spécialisé dans le contentieux pénal de l'urbanisme, fort utile.
- Prieur M., **Droit de l'environnement**, Ed. Dalloz, 2003, 944 pages. Tout sur le droit de l'environnement.

Les périodiques

- **Bulletin du droit de l'environnement industriel**, Ed. Lamy, mensuel. La revue juridique des installations classées.
- **Droit de l'Environnement**, Victoires Ed., mensuel. Des chroniques, des études, et toute l'actualité juridique du droit de l'environnement.
- **Revue Juridique de l'Environnement**, Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), 5 numéros par an. Articles, jurisprudence et notes bibliographiques sur le droit de l'environnement.

Les textes juridiques

- **La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement des 23-25 juin 1998** : ratifiée par la France et l'Union européenne, ce texte est directement invocable devant les juridictions. Il pose les principes de base en matière d'accès à l'information.
- **Directive CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.**
- **Directive n° 2006/12/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets** (JOUE n° L 114 du 27 avril 2006)
- **Directive du Parlement européen et du Conseil n° 2000/76/CE du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets** : ce texte qui est entré en vigueur le 28 décembre 2005, introduit les valeurs limites d'émission de certains polluants dans l'atmosphère, dont les dioxines (annexe V) et impose certaines valeurs limites de rejets des eaux usées (annexe IV).
- **La loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.** Initie une politique de gestion des déchets axée sur la prévention, le développement de la valorisation et du recyclage, et la limitation du stockage aux seuls déchets ultimes. Ce texte créé également l'ADEME et consacre le droit à l'information du public en matière d'élimination des déchets.
- **Loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.** Texte essentiel du droit des installations classées, codifié au code de l'environnement (Titre I du Livre V), qui instaure un régime en deux catégories (autorisation et déclaration), avec un renforcement des sanctions pénales et administratives.
- **Loi cadre sur les déchets du 15 juillet 1975** : texte entièrement rénové par la loi du 13 juillet 1992.
- **Décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets** (JO du 31 mai 2005)
- **Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif au plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés** : ce texte transpose une directive communautaire et définit les objectifs et le contenu des PDEDMA.
- **Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977** en application de la loi du 19 juillet 1976 : ce décret introduit l'étude d'impact et l'étude de danger.
- **Arrêté du 20 décembre 2005 relatif à la déclaration annuelle à l'administration**, pris en application des articles 3 et 5 du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets (JO n° 304 du 31 décembre 2005 et BOMEDD n° 03/2006 du 15 février 2006) : ce texte précise les éléments à intégrer dans la déclaration annuelle qui doit être remise à l'administration.
- **Arrêté du 20 septembre 2002** (JO du 1er décembre 2002) : transcription en droit interne de la directive 2000/76/CE. Il transcrit les obligations de valeurs limites d'émissions et de rejets, organise la conception et l'aménagement général des UIOM, les conditions d'admission des déchets, et les conditions techniques d'exploitation. Concerne notamment les dioxines.
- **Arrêté du 25 janvier 1991** : impose le traitement des fumées issues de l'incinération des déchets et précise des valeurs limites d'émission de certains polluants (poussières, acide chlorhydrique, soufre, monoxyde de carbone et métaux lourds) à l'exception des dioxines.
- **Circulaire du 17 janvier 2005 relative à la gestion des résidus d'épuration des fumées d'incinération d'ordures ménagères (REFIOM)** : cette circulaire aborde le problème de transferts transfrontaliers des REFIOM en vue de combler d'anciennes cavités minières. Le texte qualifie d'élimination le comblement de ces cavités et non de valorisation. En conséquence, ils ne peuvent faire l'objet d'un transfert que sous certaines conditions strictes (Règlement communautaire n° 259/93 du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la communauté européenne).
- **Circulaire du 9 octobre 2002 relative aux installations classées** : ce texte précise les conditions de mise en œuvre des deux arrêtés de 2002 concernant notamment les émissions de dioxines et de métaux lourds par les incinérateurs.
- **Circulaire du 30 mai 1997 relative aux dioxines et furanes** : ce texte impose aux UIOM d'une capacité supérieure à 6 tonnes / heure, la réalisation d'une mesure annuelle des émissions de dioxines.
- **Circulaire n° 94-IV-1 du 9 mai 1994 relative à l'élimination des mâchefers d'incinération des résidus urbains** : ce texte fixe les conditions de valorisation et d'utilisation des mâchefers.
- **Circulaire n° 86-142 du 19 mars 1986** : ce texte propose un modèle de contrat pour l'exploitation d'installations d'incinération avec ou sans récupération de chaleur.



Les banques de données juridiques

- La réglementation relative aux installations classées (textes communautaires et nationaux) : www.aida.ineris.fr
- Les banques de données de textes juridiques et de jurisprudence : www.legifrance.gouv.fr
- L'accès à la législation communautaire : www.europa.eu.int/index_fr.htm
- Le suivi en ligne des requêtes administratives (TA, CAA, CE), en entrant un code d'accès remis par le juge. Ce site permet de suivre l'état d'avancement d'un dossier en cours d'instruction : www.sagace.juradm.fr

4.2 L'accès à l'information locale

Afin de contester un projet, il est nécessaire de connaître précisément sa contenance afin de mesurer son impact potentiel sur l'environnement et la santé des populations riveraines. Aussi, l'accès à l'information locale en matière d'UIOM est un élément indispensable et préalable à toute démarche contentieuse.

Le principe : toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets (article L 125-1 I du code de l'environnement). Une instance de concertation spécifique a été créée en matière de déchets, les Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS). Cependant, la création d'une CLIS n'étant malheureusement pas systématique, l'association ou les riverains concernés peuvent être amenés à rechercher l'information en demandant directement communication des documents pertinents à l'administration.

4.2.1 L'information spécifique des riverains d'une UIOM : la CLIS

Les CLIS ont été créées par le décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993 et codifiées à l'article L 125-1 II du code de l'environnement. Créées à l'initiative des Préfets pour tout type d'installation de traitement de déchets soumis à autorisation (ou projet d'installation), les CLIS regroupent à parts égales des représentants des collectivités locales, des services extérieurs de l'Etat (Préfecture, DRIRE, ADEME, DDE, DDAF, DIREN et DASS), des associations de protection de l'environnement, ainsi que l'exploitant du site. La CLIS est présidée par le Préfet ou son représentant (en général la DRIRE). L'existence d'une CLIS est obligatoire lorsqu'un maire dont le territoire est concerné par l'enquête publique en fait la demande ainsi que pour tout centre de stockage de déchets ultimes, de déchets radioactifs ou de déchets industriels spéciaux. Ce sont des instances de concertation ayant pour but d'informer le public sur les effets de l'installation sur la santé et l'environnement.

- **Les CLIS ont pour missions :**
 - une bonne connaissance des conditions d'exploitation ;
 - une visualisation des installations ;
 - la connaissance des informations techniques fournies par l'exploitant concernant l'auto surveillance (eau, air), le bilan des déchets reçus et les dispositions de préservation de l'environnement ;
 - le bilan des contrôles effectués par l'inspection des ICPE ;
 - la disponibilité d'une information de proximité renforcée par le dialogue avec l'exploitant.
- **Chaque CLIS est régie par un règlement intérieur propre** qui peut prévoir l'organisation de visites du site (rarement des visites inopinées).
- **L'exploitant est tenu de remettre aux membres de la CLIS**, au moins une fois par an :
 - une notice de présentation de l'installation et des catégories de déchets qui y sont traités,
 - l'étude d'impact et ses mises à jour,
 - les références des décisions individuelles dont l'installation a fait l'objet,
 - la nature, la quantité et la provenance des déchets traités l'année précédente,
 - la quantité et la composition des gaz et des matières rejetés dans l'air et dans l'eau (ceux contenus dans l'arrêté d'autorisation et ceux réellement constatés),
 - un rapport sur la description et les causes des incidents et des accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de l'installation.



De l'efficacité d'une CLIS en cas de dysfonctionnements ?

A partir du mois d'août 2004, l'UIOM de Gien subit de graves dysfonctionnements et émet des taux de dioxines largement supérieurs à la moyenne (il avait émis à lui seul plus du tiers des dioxines rejetées par les incinérateurs français). Cependant, la CLIS n'est pas informée de ces rejets alarmants. Le four responsable des émissions ne sera fermé qu'en janvier 2005 et la CLIS réunit que le 8 juin... L'existence d'une CLIS ne met donc pas forcément un terme au manque de transparence en matière d'incinération....

- **Créer une CLIS avant la construction d'une UIOM ?**

La CLIS est le plus souvent créée après le début de l'exploitation de l'UIOM. Toutefois, les textes ne précisent pas à quel stade du projet la CLIS doit être créée. L'article R 125-5 I du code de l'environnement précise toutefois que les préfets « peuvent » créer une CLIS, pour toute installation de déchets soumise à autorisation, « ainsi que pour tout projet d'une telle installation ». Si le Préfet a donc la faculté de créer en amont une telle instance de concertation et de discussion, il conserve son pouvoir discrétionnaire à cet égard.

L'article R 125-1 II mentionne cependant les cas selon lesquels le Préfet est tenu de créer une CLIS, et notamment lorsque l'une des communes située à l'intérieur du périmètre d'affichage d'enquête publique en fait la demande. Il convient donc pour l'association de demander simultanément aux maires des communes concernées et au Préfet, la création d'une CLIS, dès le dépôt de la demande d'autorisation, et au plus tard au moment de l'enquête publique. En sollicitant la bienveillance de l'administration, l'association demanderesse aura par ailleurs d'autant plus de chances d'être désignée comme membre de la future CLIS. Une telle démarche a par ailleurs été reconnue en septembre 2006 par la préfecture de l'Yonne à propos d'un projet de création d'un centre de stockage et d'enfouissement de déchets ultimes qui faisait l'objet d'une vive opposition des populations riveraines¹. Le conseil municipal de la commune concernée avait adopté une délibération appuyant la demande des opposants au projet. Le préfet avait usé de la faculté que lui offre l'article R 125-1 pour créer la CLIS avant même que le projet soit accepté ou refusé par l'administration.

4.2.2 Les documents à se procurer pour constituer son dossier de contestation d'une UIOM

- **Dans un premier temps**, il faut consulter les textes juridiques applicables :
 - En droit interne
 - En droit communautaire
 - En droit international (convention d'Aarhus)
- **Ensuite**, il faut recueillir un maximum d'informations sur **la collectivité chargée de la gestion des déchets**, le mode de gestion, et les procédures de marchés publics :
 - Statuts de la collectivité
 - Délibérations relatives aux appels d'offres ou à la procédure de marchés publics
 - Documents budgétaires
 - Rapports annuels
 - Contrat d'exploitation entre la collectivité et l'industriel
- **Il convient également** de recueillir des documents sur **l'environnement juridique de l'UIOM**, notamment au regard du droit de l'urbanisme :
 - Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA)
 - Plan local d'urbanisme (PLU)
 - SDAGE et SAGE (Eau)
 - Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
 - Eventuelles servitudes d'utilité publique (Réserves naturelles, ...)
 - Zonages environnementaux (Parcs naturels régionaux, ZNIEFF,)
 - Dispositions des lois littoral et montagne
- **Enfin**, il faut s'informer sur l'exploitant de l'UIOM et les caractéristiques de son exploitation :
 - Dossier complet d'enquête publique (étude d'impact, étude de risques)
 - Rapport d'exploitation de l'UIOM
 - Le registre de suivi des déchets
 - La déclaration annuelle
 - Rapport d'exploitation de la STEP réceptrice des effluents (boues)
 - Rapports de la DRIRE
 - Procès verbaux du CODERST
 - Documents sur le devenir des mâchefers

¹ Préfecture de l'Yonne, communiqué de presse du 13 septembre 2006, Projet de centre de traitement des déchets à Volgré, création d'une commission locale d'information et de surveillance (CLIS).



4.2.3 Les recours contre la rétention d'informations

- **La communication des documents administratifs**

Le droit à l'information en matière d'environnement est garanti au niveau international par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale, signée le 25 juin 1998 et ratifiée par la France et l'Union européenne. Au niveau communautaire, les directives CEE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et CEE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, garantissent également ce droit. Malgré ces textes la méfiance de certaines administrations à l'égard des associations de protection de l'environnement reste réelle.

- **Le recours contre les refus d'accès à l'information locale : la saisine de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)**

La CADA est prévue à l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 qui reconnaît à toute personne un droit d'accès aux documents administratifs. La CADA est un organisme indépendant qui agit en phase précontentieuse en cas de refus de communication d'un document administratif.

La saisine de la CADA est par ailleurs un préalable à toute démarche contentieuse en cas de refus, qu'il soit exprès ou tacite (silence d'un mois). La CADA doit être saisie dans un délai de 2 mois suivant ce refus (en cas de silence, délai de 3 mois à partir du dépôt de la demande de communication). Elle dispose alors d'un délai d'un mois pour se prononcer. L'avis de la CADA reste cependant consultatif, ce qui signifie qu'il n'a pas de valeur contraignante pour l'administration, même si cette dernière y accorde un crédit important.

Aussi, si la CADA émet un avis défavorable à la demande de communication ou si l'administration oppose toujours un refus (exprès ou tacite) malgré un avis favorable de la CADA, il reste la possibilité de saisir le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoirs. Le juge dispose alors de pouvoirs importants et « peut requérir des administrations compétentes la production de tous documents nécessaires » : *CE, 23 décembre 1988, Banque de France c/ Huberschwiller*.

5

Rappels généraux de procédures

5.1 L'intérêt à agir des associations

Toute association ayant pour objet la protection de la nature ou de l'environnement peut engager des actions en justice (article L 142-1 du code de l'environnement). Elle devra cependant justifier d'un intérêt à agir (en prouvant que la décision qu'elle conteste lui fait grief).

L'intérêt de l'agrément « association agréée de protection de l'environnement »

- L'intérêt à agir est présumé pour les actions des associations agréées contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et produisant des effets dommageables pour l'environnement (article L 142-1).
- Seules les associations agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement (article L 141-2).
- Elles peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile (article L 142-2). Pour les installations classées, ce droit est également reconnu aux associations ayant au moins 5 ans d'activités (sans agrément).

Comment obtenir un agrément ?

Les associations susceptibles d'être « agréées de protection de l'environnement » doivent remplir les conditions suivantes (articles L 141-1 et R 141-2) :

- Etre dûment déclarées ;
- Exercer des activités dans le domaine de la protection de la nature, l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, de la lutte contre les pollutions ou les nuisances, pour la protection de l'environnement (au sens large) ;
- Disposer d'au minimum 3 ans d'activités dans les domaines mentionnés ci-dessus.
- Justifier d'un fonctionnement conforme à leur statuts et de garanties suffisantes d'organisation.

La demande d'agrément doit être adressée par lettre A/R au Préfet de département ou de région, par le Président de l'association, accompagnée des statuts de l'association (copie du journal officiel), d'un bilan d'activités, d'un rapport moral et financier, ainsi qu'une indication du cadre géographique dans lequel l'agrément est sollicité (article R 141-4 et s.). La décision ou le refus d'agrément doivent être motivés (articles R 141-14 et R 141-16).

En contrepartie, les associations agréées sont tenues d'adresser chaque année à l'autorité qui a accordé l'agrément, en deux exemplaires, leur rapport moral et leur rapport financier (article R 141-19 du code de l'environnement). Si l'association ne se conforme pas à cette obligation, ou si elle ne remplit plus les conditions nécessaires à l'obtention de l'agrément, ce dernier peut lui être retiré dans les conditions définies par l'article R 141-20 du code de l'environnement.

5.2 La procédure administrative contentieuse

Le recours en annulation

- **Objet :** le recours en annulation vise à annuler une décision administrative quelle que soit sa forme (arrêté, délibération, lettre, décision implicite résultant du silence de l'administration...etc), y compris lorsque la décision est par exemple révélée dans un communiqué de presse. Le juge administratif ne juge que de la légalité d'une décision par rapport à la situation juridique en vigueur le jour où il statue. Il n'apprécie donc pas l'opportunité d'une décision. C'est une procédure écrite, inquisitoriale (tout passe par le juge, sans contacts directs avec l'adversaire), et contradictoire.



- **Tribunal compétent** : tribunal administratif (TA) du ressort de l'autorité auteur de la décision (article R 312-1 CJA).
- **Ministère d'avocat** : non obligatoire au TA. Mais obligatoire en appel (Cour Administrative d'Appel) et en cassation (Conseil d'Etat).
- **Procédure** : elle est écrite (seuls les arguments écrits au préalable peuvent être repris à l'audience), introduite par voie de requête, adressée en général en 4 exemplaires au tribunal (administration, tribunal, bénéficiaire de l'acte en cause). **La requête** est présentée en trois parties :
 - Faits et procédure : exposé de la situation et des éventuels recours engagés ;
 - Moyens : les raisons pour lesquelles l'acte en cause serait illégal, présentés sous forme de moyens de légalité interne (vices de fond¹) et de légalité externe (vices de forme²). Il faut toujours présenter ces deux types de moyens dès l'introduction de la requête, au risque de ne plus pouvoir ensuite présenter des moyens de forme ou de fond au cours de la procédure. D'autre part, les juges ne sont habilités à apprécier la légalité d'une décision que sur les moyens soulevés par le requérant.
 - Conclusions : la demande. Il s'agit en général d'une demande d'annulation de l'acte, mais on peut aussi demander selon les cas la condamnation de l'administration à une astreinte, à des remboursements de frais...).
 L'administration peut répondre à la requête par un « mémoire en défense » qui pourra être contesté à travers un « mémoire en réplique ». La requête ou les mémoires font références à de nombreux documents (jurisprudence, textes juridiques, courriers, études scientifiques, articles de presse...etc) qu'il vaut mieux communiquer au juge. Il faut alors numéroter les pièces jointes et établir un « bordereau de pièces » reprenant la numérotation. Si la requête est déclarée irrecevable à cause de sa forme, elle pourra être régularisée si le nombre de copies adressées au tribunal n'est pas correct ou en cas de défaut d'avocat. Elle ne pourra en revanche être régularisée pour cause de recours tardif (expiration du délai) ou d'absence d'intérêt à agir.
- **Effets du recours en annulation** : il tend à l'annulation rétroactive de l'acte. Ce dernier n'est alors réputé n'avoir jamais existé. Il a autorité de la chose jugée, c'est à dire qu'il vaut à l'égard de tous.
- **Appel** : possible devant la Cour Administrative d'Appel. L'appel est non suspensif et doit être motivé en critiquant le jugement (ne pas reprendre la requête de première instance).

Le référé suspension (article L 521-1 et s.)

- **Objet** : complémentaire au recours en annulation, le référé suspension permet d'éviter les conséquences préjudiciables que pourrait avoir l'exécution d'un acte potentiellement illégal pendant la période d'instruction de la requête en annulation. Si elle est prononcée, la suspension de l'acte vaut jusqu'au jugement sur le fond.
- **Procédure** : le référé est introduit par requête distincte, après ou simultanément le dépôt de la requête en annulation. Un mémoire en défense est en général présenté par l'administration. La suite de la procédure se poursuit à l'oral au cours de l'audience où de nouveaux arguments peuvent être présentés. Deux conditions doivent par ailleurs être réunies :
 - L'existence d'une **urgence** : elle s'apprécie au regard de l'imminence d'un préjudice grave et immédiat à un intérêt public, à la situation ou aux intérêts du requérant : *CE 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres*. La condition d'urgence n'est pas nécessaire lorsque l'enquête publique s'est conclue par un avis défavorable du commissaire enquêteur (article L 123-12 du code de l'environnement). L'urgence est également présumée en matière de permis de construire et de préemption.
 - L'existence d'un moyen propre à créer **un doute sérieux quant à la légalité** de l'acte en cause. Le juge des référés est un juge de l'évidence. L'existence du doute sérieux est davantage développée dans la requête en annulation, jointe à la requête en référé.
- **Effets du référé suspension** : l'ordonnance du juge des référés a pour effet de suspendre un acte administratif jusqu'au jugement sur le fond. Il n'a donc pas autorité de la chose jugée.
- **Appel** : la décision de suspension ou de rejet du référé n'est pas susceptible d'appel, mais seulement d'un pourvoi en cassation (Conseil d'Etat), non suspensif.



Attention

Si l'on décide d'attaquer l'acte sur un simple vice de procédure, l'utilisation du référé suspension peut ne pas être appropriée ! En effet, le juge va alors se prononcer rapidement et permettre une reprise rapide du dossier avec substitution d'une nouvelle décision (CAA Bordeaux, 2 décembre 2004). Il convient alors de rester silencieux jusqu'à l'adoption de l'arrêté d'autorisation et d'attaquer à travers un recours en annulation, retardant alors davantage la procédure de construction de l'UIOM.

¹ Les vices de fond ou légalité interne de l'acte : il s'agit de l'erreur de droit (non respect d'un texte supérieur...), de l'erreur de fait (non prise en compte d'une circonstance particulière dans le déroulement des faits...) ou de l'erreur de qualification juridique des faits (erreur d'appréciation). Il peut aussi s'agir d'un détournement de pouvoirs visant à satisfaire un intérêt autre que l'intérêt général (rare et difficile à prouver).

² Les vices de forme ou légalité externe de l'acte : incompétence de l'auteur de l'acte (la personne qui prend l'acte n'est pas qualifiée pour le faire), vice de forme (par exemple, l'autorisation n'est pas signée ou la motivation est inexistante), ou vice de procédure (par exemple, une commission n'a pas été consultée alors que sa consultation est rendue obligatoire par un texte).

5.3 La procédure pénale contentieuse

Pour qu'une infraction pénale soit caractérisée, il convient de vérifier que 3 éléments soient réunis :

- **l'élément légal** : il faut qu'un texte prohibe un comportement. Il convient alors d'identifier les infractions pénales et les textes qui les caractérisent ;
- **l'élément matériel** : l'infraction doit avoir eu lieu. Il faut établir les éléments constitutifs de l'infraction. L'intention de la commettre ne suffit donc pas ;
- **l'élément moral** : c'est généralement le plus difficile à établir. La jurisprudence distingue les infractions intentionnelles des non intentionnelles. Pour les premières, il faut établir l'intention de commettre l'infraction, qui sera toutefois présumée lorsqu'il y a « constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire ». Pour les secondes, il faut prouver une « faute d'imprudence ou de négligence », ou pour la personne physique qui n'a pas causé directement le dommage, « une violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité ».
- **L'infraction pénale doit être constatée** par des agents de police judiciaire (policiers, gendarmes) ou parfois par des agents spécialisés pour des infractions particulières : inspection des installations classées, gardes chasses et agents de l'ONCFS¹ en matière d'espèces protégées, agents de la DDE en matière d'urbanisme...etc. En l'absence de ces agents, l'association peut recourir à un huissier qui constatera une situation qui peut être caractéristique d'une infraction : fonctionnement d'une UIOM alors qu'elle ne dispose pas d'autorisation d'exploiter, chantier en cours en l'absence de permis, etc.

Une fois l'infraction constatée, il faut déclencher l'action publique. Celle-ci peut l'être à travers trois procédures distinctes :

- **A travers le Procureur de la République** : saisi d'une plainte de l'association et informé par un constat d'infraction (PV de gendarmerie ou d'agents spécialisés), il décide en toute liberté d'engager ou non des poursuites. Peu sensibilisés aux questions environnementales, les procureurs ont malheureusement tendance à ne pas porter l'attention nécessaire à ces questions. Il est donc important de se renseigner au préalable sur la politique pénale du parquet concerné. Face à un classement sans suite, il est possible de former un recours auprès du procureur général (article 40-3 du code de procédure pénale). Notons également que l'administration chargée des forêts, celle chargée de la pêche en eau douce et l'administration des affaires maritimes disposent du pouvoir d'engager des poursuites pénales.
- **Par citation directe** (articles 550 et s. du code de procédure pénale) la citation directe consiste à saisir directement la juridiction de jugement compétente en citant la personne poursuivie devant elle, sans passer par le Procureur. La charge de la preuve repose donc intégralement sur le plaignant, qui déclenche l'action publique pour demander réparation du préjudice (action civile). Seules les associations agréées peuvent utiliser cette procédure. Une consignation en somme d'argent sera également demandée. La citation directe se matérialise par un exploit d'huissier délivré au moins 10 jours avant l'audience à la requête du plaignant. Cet exploit doit comporter certains éléments :
 - désignation du requérant, date, nom, prénom et adresse de l'huissier, nom, prénom et adresse du destinataire (dénomination et siège si personne morale) ;
 - le fait poursuivi (destruction d'espèces protégées, construction sans permis, pollution des eaux...) et le texte de loi qui le réprime ;
 - le tribunal saisi, la date et l'heure de l'audience ;
 - la qualité de la personne citée (prévenu, civilement responsable, témoin...) ;
 - les noms, prénoms, profession et domicile de la partie civile (l'association) ;
 - l'ensemble des éléments de preuve ainsi que les références juridiques et jurisprudentielles.
 Les conclusions devront justifier la recevabilité de la constitution de partie civile, l'existence du préjudice subi et les mesures de réparation sollicitées.
- **Par plainte avec constitution de partie civile** (article 85 du code de procédure pénale). Cette procédure peut s'avérer utile lorsque le procureur n'a pas déclenché l'action publique. Il s'agit d'une plainte, datée et signée, dans laquelle le requérant exprime sa volonté de se constituer partie civile et de demander des dommages et intérêts. Elle est adressée au doyen des juges d'instruction. La plainte doit être suffisamment motivée et justifiée. Le versement d'une consignation dont le montant sera défini par le juge d'instruction sera également demandé (article 88 du code de procédure pénale). Attention : s'il juge que la constitution de partie civile a été abusive ou dilatoire, le juge d'instruction peut, sur réquisitions du procureur, prononcer une amende pour la partie civile, la consignation garantissant alors le paiement de cette amende. Le déclenchement de l'action publique permet, pour le plaignant, d'obtenir réparation du préjudice subi, sous réserve qu'il se soit constitué partie civile (article 87 s. code de procédure pénale). Il est possible de se constituer partie civile à tous les stades de la procédure, y compris devant la juridiction de jugement (avant les réquisitions du ministère public). La recevabilité de l'action civile des associations agréées est reconnue aux articles L 160-1 du code de l'urbanisme et L 142-2 du code de l'environnement.

¹ ONCFS : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage.





Les intérêts de l'action civile devant les juridictions pénales

Elle est d'abord plus économique que devant les juridictions civiles. Ensuite, elle est souvent plus efficace (les preuves sont apportées par la juridiction et non par les demandeurs). Enfin, elle est plus rapide. En matière d'installations classées où les éléments de preuve sont difficiles à établir et nécessitent des compétences spécifiques, l'action civile devant les juridictions pénales est donc d'un grand intérêt.

Une action civile nécessite d'établir un préjudice moral qui sera constitué par l'atteinte aux intérêts collectifs que l'association défend (qui s'apprécie par rapport à ses statuts). Voir par exemple : *Cass. Crim. 23 mars 1999, n° 98-81564, Kerdreux*. Le préjudice subi par les associations n'a pas à être un préjudice certain, personnel et direct. C'est en effet souvent un **préjudice direct ou indirect** aux intérêts collectifs qu'elle défend : *Cass. 2ème Civ., 25 mai 1987, Bull. 1987 II n° 117 p.67*. Le préjudice moral sera donc constitué face au comportement du prévenu qui va à l'encontre des objectifs statutaires de l'association (protection des milieux, de l'air, de l'eau...). Il faut également que **la culpabilité du prévenu soit établie** : *Cass. Crim., 21 novembre 1975, Bull. n° 254*.

La réparation du préjudice moral peut prendre différentes formes (cumulables) :

- la destruction des bâtiments illégalement construits (si droit de l'urbanisme)
- l'allocation de dommages et intérêts
- la publicité du jugement dans des médias généralistes ou spécialisés.



La politique pénale des parquets en matière d'environnement

Les associations ont tout intérêt à se rapprocher des parquets afin de connaître leur politique pénale en matière d'environnement. Le rôle des associations dans ce domaine est maintenant reconnu, notamment à travers la circulaire du 23 mai 2005 relative aux orientations de politique pénale en matière d'environnement. La définition d'une politique pénale vise à dégager des orientations claires et des directives facilitant le travail des agents de police judiciaire et des agents des administrations spécialisées.

Les procès verbaux relatifs à des problèmes d'environnement représentent encore une partie minime de l'action des tribunaux répressifs (0.5% des PV). Si le taux d'élucidation des affaires est supérieur à celui du contentieux général, on peut regretter que les PV ne donnent moins souvent lieu à des poursuites ou à l'engagement de procédures alternatives (27% contre 63%). Les condamnations sont en diminution constante depuis 1996.

Une fois l'action publique engagée, l'association plaignante doit être avisée de la date de l'audience (article 39-1 du code de procédure pénale). Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas, d'où l'utilité de relancer régulièrement le Parquet des suites données à l'affaire. L'association qui ne se serait pas constituée partie civile peut toujours le faire à l'audience.

5.4 La procédure civile contentieuse

Le référé civil (article 809 du NCPC)

- **Objet** : tout comme pour le référé administratif, le référé civil permet d'agir dans l'urgence de manière à faire cesser une situation manifestement illégale commise par une personne privée. Deux conditions sont requises :
 - L'existence d'une contestation sérieuse
 - La prévention d'un dommage imminent ou cessation d'un trouble manifestement illicite.

Il n'a pas pour objet d'obtenir réparation d'un dommage ou condamnation d'un prévenu. Le juge ne peut qu'ordonner des mesures provisoires (conservatoires ou de remise en état): interdiction de démarrer un chantier, obligation de suspendre des travaux, une exploitation d'UIOM... Une action répressive peut être engagée en parallèle si le trouble ou le dommage est également constitutif d'une infraction pénale (destruction d'espèces protégées, construction sans permis...etc). Le référé civil est ouvert aux associations dans les mêmes conditions que les droits à la partie civile dans le cadre d'une procédure pénale : *CA Caen, 1er février 2000, Greenpeace France, Droit de l'Environnement n° 81, page 3*.

- **Tribunal compétent** : l'action en référé civil est engagée devant le président du TI ou du TGI suivant le montant financier. Si ce montant est indéterminé, c'est le président du TGI qui sera saisi.
- **Ministère d'avocat** : il n'est pas obligatoire, mais il est en revanche fortement conseillé.
- **Procédure** : il faut dans un premier temps assigner par voie d'huissier la personne responsable du trouble. L'assignation devra comporter les éléments attestant de l'existence du trouble ou de l'imminence du dommage. c'est à l'association que reviendra la charge de la preuve. Il ne faut pas oublier que le juge des référés est un juge de l'évidence et qu'il est important dans ce sens de lui apporter des preuves non contestables. Pour établir la preuve du trouble manifestement illicite ou du dommage imminent, un procès verbal de gendarmerie est idéal, mais un constat d'huissier, plus facile à obtenir, est également un moyen sérieux de preuve.

Annexes

Modèles d'actes juridiques

Nota Bene : nous présentons dans cette partie des modèles sommaires d'actes juridiques. Vous pourrez trouver des modèles plus complets dans les ouvrages spécialisés à la procédure visée (civile, pénale ou administrative).



1. Constitution de partie civile

Tribunal de Grande Instance de
Audience correctionnelle du 2 février

CONCLUSIONS

POUR : Association [nom de l'association], agréée par arrêté ministériel du Au titre de l'article L 141-1 du code de l'environnement, dont le siège social est à [adresse précise], agissant poursuites et diligences de son président en exercice, représentée par M / Mme X, directeur [ou Président], régulièrement autorisé par délibération du Conseil d'administration.

CONTRE : Monsieur Y , prévenu de [qualification juridique des faits], représenté par Maître Z, avocat au barreau de

EN PRESENCE DE : Monsieur le procureur de la République près du Tribunal de grande instance de

(saut de page)

PLAISE AU TRIBUNAL

L'association [nom] se constitue partie civile et conclut comme suit :

I. Sur l'action publique

Afin de pouvoir rendre compte du préjudice moral subi, il appartient à la partie civile que soit établie la culpabilité du prévenu (Cass. Crim., 21 novembre 1975, Bull. n° 254). L'infraction est caractérisée par la réunion de l'élément légal [citer le texte de l'infraction visée], de l'élément matériel [rappel des éléments de faits ayant conduit à l'infraction] et l'élément intentionnel [rappel des faits caractérisant qu'elle a été commise en connaissance de cause ou par la commission d'imprudences ou de négligences fautives].

II. Sur l'action civile

A. La recevabilité de l'action civile de l'association : rappel des textes applicables en matière de recevabilité, des statuts de l'association, de son agrément et de son objet, et du préjudice moral subi par la seule atteinte aux statuts qu'elle entend défendre (article L 142-2 du code de l'environnement).

B. Le préjudice moral de l'association : expliquer les actions de l'association dans le domaine où ses intérêts sont atteints, développer au regard de l'importance des conséquences de l'infraction sur ces intérêts...

C. Le mode de réparation du préjudice : développer par quels moyens le juge peut réparer le préjudice moral subi (cessation de l'exploitation d'une installation classée, large publicité du jugement, allocation de dommages et intérêts...).

III. Sur les frais de procédure

Ces frais sont demandés au titre de l'article 475-1 du Code de procédure pénale si l'on estime avoir de grandes chances de gagner. Ils sont censés couvrir les frais exposés au titre des recherches documentaires, des déplacements ou des honoraires d'avocats.

PAR CES MOTIFS, l'association [nom] conclut qu'il plaise au Tribunal de :

- Déclarer le prévenu coupable des faits de la prévention ;
- Déclarer la société [nom de la société] civilement responsable des actes de son préposé ;
- De condamner solidairement le prévenu et la civilement responsable à [mesures de réparation du préjudice, e.g. cessation de l'exploitation...], dans un délai de sous astreinte de X euros par jour de retard ;
- De condamner solidairement le prévenu et la civilement responsable à verser à l'association [nom] une somme de X euros au titre des dommages et intérêts ;
- De condamner solidairement le prévenu et la civilement responsable à verser à l'association [nom] une somme de X euros au titre de l'article 475-1 du code de procédure pénale ;
- De les condamner aux entiers dépens.

SOUS TOUTES RESERVES

Fait à [ville], le [date]

Signature

2. Requête en annulation d'un acte administratif

[Nom et adresse de l'association]

à Mesdames et Messieurs Le Président et Conseillers
Tribunal Administratif de [adresse complète]

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR REQUÊTE EN ANNULATION

POUR : l'association [nom], sis [adresse ou « élisant domicile chez Maître Y ou Monsieur X], agissant conformément à ses statuts, représentée par Monsieur [nom du Président de l'association], régulièrement habilité à cet effet,

CONTRE : la décision implicite de rejet de Monsieur [le Préfet du département du ..., le maire de la commune de ...] ou l'arrêté du [date de l'arrêté] autorisant [l'exploitation d'un centre de stockage et de valorisation thermique...]

(saut de page)

FAITS ET PROCÉDURE

Rappel précis de l'intégralité des faits et de la procédure, avec numérotation des pièces (courriers, textes juridiques...), jusqu'à référence de l'acte attaqué en précisant que « c'est la décision attaquée ».

DISCUSSION

I. Sur la recevabilité de la requête

- A. Sur la qualité pour agir de l'association : rappel des statuts, de l'objet, de l'éventuel agrément, et par conséquent du fait que l'acte attaqué fait bien grief à l'association (rapport direct avec son objet et préjudice causé aux intérêts qu'elle défend).
- B. Sur la qualité à agir : la personne mandatée pour agir [le directeur, le Président...] l'a été régulièrement, conformément aux statuts de l'association.

II. Sur la légalité externe de l'acte : il s'agit des moyens de forme : incompétence, non respect de la procédure, etc. Chaque moyen doit être traité selon la règle du syllogisme juridique : règle de droit applicable > situation de fait > erreur de qualification juridique des faits (erreur d'appréciation de l'administration).

III. Sur la légalité interne de l'acte : il s'agit des moyens de fond : erreur de droit, erreur de qualification juridique des faits, erreur manifeste d'appréciation... Chaque moyen doit être traité selon la règle du syllogisme juridique : règle de droit applicable > situation de fait > erreur de qualification juridique des faits (erreur d'appréciation de l'administration).

IV. Sur les frais exposés : ces frais sont demandés au titre de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative si l'on estime avoir de grandes chances de gagner. Ils sont censés couvrir les frais exposés au titre des recherches documentaires, des déplacements ou des honoraires d'avocats.

PAR CES MOTIFS, l'association [nom] conclut qu'il plaise au Tribunal de :

- annuler la décision [date de la décision attaquée] par laquelle le maire [ou le Préfet...] [objet de la décision attaquée] ;
- enjoindre au Préfet de [si nécessaire, obligation de faire cesser un trouble, de prendre un acte...] sous astreinte de par jour de retard ;
- condamner [si nécessaire] l'Etat à lui verser la somme de X euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

SOUS TOUTES RÉSERVES

Fait à [ville], le [date]
Signature

(saut de page)

BORDEREAU DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

Numérotation des pièces jointes à la requête :

Pièce 1 : décision attaquée du

Pièce 2 : courrier du Préfet du en date du refusant

Etc.



3. Référé suspension d'un acte administratif

Monsieur le Président du Tribunal administratif de [TA du ressort de l'auteur de l'acte attaqué]

RÉFÉRÉ SUSPENSION

(article L 521-1 du code de justice administrative)

POUR : l'association [nom], sis [adresse ou « élisant domicile chez Maître Y ou Monsieur X], agissant conformément à ses statuts, représentée par Monsieur [nom du Président de l'association], régulièrement habilité à cet effet,

CONTRE : la décision implicite de rejet de Monsieur [le Préfet du département du, le maire de la commune de] ou l'arrêté du [date de l'arrêté] autorisant [l'exploitation d'un centre de stockage et de valorisation thermique...]

(saut de page)

FAITS ET PROCEDURE

Rappel précis de l'intégralité des faits et de la procédure, avec numérotation des pièces (courriers, textes juridiques...), jusqu'à référence de l'acte attaqué en précisant que « c'est la décision attaquée ».

DISCUSSION

- I. Sur l'urgence** : justifier de l'urgence de la situation qui conduirait à créer une situation illégale difficilement réversible (construction d'un bâtiment...) et qui causerait un « préjudice grave et immédiat » aux intérêts défendus par l'association.
- II. Sur le doute sérieux quant à la légalité de l'acte** : seconde condition du référé. Le juge des référés étant le juge de l'évidence, on aura d'autant plus de chances de gagner que l'on alléguera un point de droit qui ne pose pas de difficultés (vice de procédure par exemple).
- III. Sur les frais exposés** : ces frais sont demandés au titre de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative si l'on estime avoir de grandes chances de gagner. Ils sont censés couvrir les frais exposés au titre des recherches documentaires, des déplacements ou des honoraires d'avocats.

PAR CES MOTIFS, l'association [nom] conclut qu'il plaise au Tribunal de :

- annuler la décision [date de la décision attaquée] par laquelle le maire [ou le Préfet...] [objet de la décision attaquée] ;
- enjoindre au Préfet de [si nécessaire, obligation de faire cesser un trouble, de prendre un acte...] sous astreinte de par jour de retard ;
- condamner [si nécessaire] l'Etat à lui verser la somme de ...€ au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

SOUS TOUTES RÉSERVES

Fait à [ville], le [date]

Signature

(saut de page)

BORDEREAU DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

Numérotation des pièces jointes à la requête :

Pièce 1 : décision attaquée du

Pièce 2 : la requête en annulation formée à l'encontre de cette décision

Etc.

Jeter nos déchets dans une poubelle est un acte quotidien que nous effectuons le plus souvent sans réfléchir. Pourtant, ces déchets, une fois récoltés, peuvent avoir des conséquences importantes et irréversibles sur notre santé et notre environnement. Près de la moitié d'entre eux sont ainsi incinérés, faisant de notre pays le leader européen en la matière. Par cette technique, les déchets ne sont pas éliminés mais simplement transformés : une partie, les résidus de l'incinération, est envoyée dans des décharges ; le reste part dans la vaste poubelle à ciel ouvert qu'est devenue notre atmosphère. Ils contaminent alors l'air que nous respirons, les légumes que nous consommons, l'herbe dont se nourrissent les animaux...

Ces dernières années, de nombreux cas de cancers ont été décelés parmi les populations vivant à proximité d'incinérateurs, conduisant les autorités à fermer près de la moitié d'entre eux. Au-delà du risque sanitaire aujourd'hui établi, les incinérateurs sont une aberration à l'heure où nous devrions prôner la modération de nos modes de consommation, la réduction de notre empreinte écologique, la généralisation du tri et du recyclage. Brûler les déchets, selon le mythe du « feu purificateur », est une technique d'un autre âge, indigne d'une société moderne et écologiquement responsable.

Pour toutes ces raisons, de nombreux citoyens s'organisent pour s'opposer à des projets d'incinérateurs aux quatre coins de notre pays. Ils doivent faire face à des lobbies industriels puissants et à des collectivités qui refusent parfois le débat démocratique, contraignant alors ceux qui soutiennent une politique différente de gestion des déchets à investir, souvent à contre cœur, le terrain judiciaire. Ce guide leur est dédié.



Serge Orru,
Directeur général du WWF-France



Daniel Richard
Président du WWF-France

Arrêter et, si possible, faire reculer la détérioration de la planète ; construire un avenir dans lequel l'homme puisse vivre en harmonie avec la nature, telle est la mission du WWF depuis 40 ans.

Le WWF a pour objectif de conserver la nature et les processus écologiques :

- en préservant la diversité génétique, celle des espèces et des écosystèmes ;
- en veillant à ce que l'utilisation des ressources naturelles renouvelables soit durable pour assurer la protection de la vie dans son ensemble ;
- en encourageant des mesures visant à réduire la pollution ainsi que le gaspillage dans l'exploitation et la consommation des ressources et de l'énergie.

WWF-France

1, carrefour de Longchamp
75016 Paris
France

Tél. : +33 (0)1 55 25 84 84
Fax : +33 (0)1 55 25 84 85
www.wwf.fr



pour une planète vivante*

Prix : 5 €

* for a living planet®