

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CAEN**

JM

N° 1802969

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION MANCHE-NATURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marguerite Saint-Macary
Rapporteur

Le tribunal administratif de Caen

M. Harold Brasnu
Rapporteur public

(3^{ème} chambre)

Audience du 20 juin 2019
Lecture du 4 juillet 2019

44-035
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 14 décembre 2018 et le 17 mai 2019, l'association Manche-Nature demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 15 octobre 2018 par laquelle le conseil régional de Normandie a approuvé le plan régional de prévention et de gestion des déchets ;

2°) de mettre à la charge de la région Normandie une somme de 1 000 euros au titre des frais d'instance.

Elle soutient que :

- la procédure d'enquête publique est irrégulière ;
- le plan ne contient pas un état des lieux suffisant ;
- le plan méconnaît les dispositions des articles L. 541-13 et R. 541-16 du code de l'environnement ;
- les actions pour le plan économie circulaire sont insuffisantes ;
- le plan méconnaît les objectifs de la directive 2008/98/CE issus des modifications apportées par la directive 2018/851/CE.

Par un mémoire enregistré le 14 mars 2019, la région Normandie, représentée par Me Cuzzi, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Manche-Nature une somme de 1 500 euros au titre des frais d'instance.

Elle fait valoir que :

- l'association Manche-Nature est dépourvue d'intérêt à agir ;
- les moyens de légalité interne soulevés par l'association Manche-Nature ne sont pas assortis des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ;
- les moyens soulevés par l'association Manche-Nature ne sont en tout état de cause pas fondés.

Par ordonnance du 7 juin 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 7 juin 2019.

Un mémoire présenté pour la région Normandie a été enregistré le 7 juin 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Saint-Macary,
- les conclusions de M. Brasnu, rapporteur public,
- et les observations de Mme Chevret, représentant l'association Manche-Nature, de Me Minaire, représentant la région, et de Mmes Lecluse, Mésirard, Villabessais et M. Lagneaux pour la région Normandie.

Une note en délibéré présentée pour la région a été enregistrée le 21 juin 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 23 juin 2016, le conseil régional de Normandie a prescrit l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets, issu de la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Le projet de plan a été arrêté le 19 février 2018, soumis à enquête publique du 1^{er} juin au 2 juillet 2018 et approuvé par une délibération du conseil régional du 15 octobre 2018. L'association Manche-Nature demande l'annulation de cette dernière délibération.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « (...) *Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que par un arrêté du 1^{er} octobre 2018, le préfet de la Manche a agréé l'association Manche-Nature au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement pour une durée de cinq ans. Si la région fait valoir qu'un document de planification n'a, en soi, aucun impact sur l'environnement, il est constant qu'un tel document a vocation à réduire l'impact des déchets sur l'environnement et que son insuffisance est dès lors de nature à préjudicier aux intérêts d'une association dont l'objet est de préserver l'environnement. A cet égard, il ressort des statuts de l'association Manche-Nature que celle-ci a notamment pour objet « la protection active de la nature », entendant « s'opposer par tous les moyens légaux à tout ce qui menace la biodiversité, les milieux naturels, les milieux artificiels ou transformés par l'homme susceptibles de présenter un intérêt naturaliste ou paysager (anciennes carrières, friches industrielles, plantations, chemins, mares...) et plus généralement l'environnement et la qualité de vie ». Cet objet est en lien direct avec le plan en litige. Enfin, le plan couvre l'ensemble de la Normandie et l'association intervient sur le département de la Manche. Dans ces conditions, le plan ayant un rapport direct avec l'objet statutaire de l'association et produisant ses effets sur l'ensemble du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément, l'association Manche-Nature a intérêt à en demander l'annulation. La fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de la requérante doit, par suite, être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité du plan :

S'agissant de la procédure :

4. Aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'environnement : « *I.-Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête informe le public. L'information du public est assurée par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par l'enquête, ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, par voie de publication locale (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-11 du même code : « *II. - L'avis (...) est publié sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Si l'autorité compétente ne dispose pas d'un site internet, cet avis est publié, à sa demande, sur le site internet des services de l'Etat dans le département (...)* / *III. - L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne le ou les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé (...)* / *Pour les plans et programmes de niveau départemental ou régional, sont au minimum désignées les préfectures et sous-préfectures. / Cet avis est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci (...)* / *IV. (...) Ces affiches doivent être visibles et lisibles de la ou, s'il y a lieu, des voies publiques, et être conformes à des caractéristiques et dimensions fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement* ». Aux termes de l'article L. 123-12 de ce même code : « *Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête. Il reste consultable, pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. Un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public (...)* ».

5. Il ressort des pièces du dossier qu'en méconnaissance de ces dispositions, l'avis d'enquête publique relatif au projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets a été mis en ligne moins de quinze jours avant l'ouverture de l'enquête, qu'il n'a pas été affiché à la mairie de Bayeux, pourtant désignée par l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, qu'affiché dans le hall des mairies de Flers et d'Argentan, il n'y était pas visible de la voie publique,

qu'aucun fléchage n'indiquait le lieu de l'enquête à Lisieux alors que la permanence s'y est tenue en dehors de la mairie, et qu'il n'y avait aucun support papier sur le site de Rouen durant toute la durée de l'enquête publique.

6. Toutefois, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par le plan ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

7. S'agissant de l'information du public de l'existence de l'enquête publiques, il ressort des pièces du dossier que l'avis d'ouverture de cette enquête a été rendu public le 14 mai 2018 par voie d'affichage dans les principales villes de la région et mis en ligne sur plusieurs sites internet, à savoir la plateforme numérique de l'enquête publique, le site de la préfecture de région, le site du centre de ressource de l'économie circulaire de la région, le site de l'ADEME et le site de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, et qu'il a également fait l'objet d'une publication dans six journaux d'audience régionale plus de quinze jours avant le début de l'enquête. Il est en outre constant que l'avis a été publié sur le site internet de la région peu avant le 1^{er} juin, permettant au public d'en prendre connaissance de manière encore utile dès lors que l'enquête s'est déroulée pendant trente deux jours. Il ressort par ailleurs du rapport de la commission d'enquête que si l'avis d'enquête a été affiché dans le hall des mairies de Flers et Argentan, cet endroit correspond à l'« emplacement habituel », ce qui n'a dès lors pas nui à l'information du public. S'agissant du déroulement de l'enquête, si la permanence de l'enquête publique s'est tenue, à Lisieux, dans un bâtiment distinct de celui de la mairie, situé à 500 m, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette circonstance aurait empêché des personnes intéressées qui se seraient adressées à la mairie de trouver le site de l'enquête. Il ressort par ailleurs du rapport de la commission d'enquête que l'absence de registre papier sur le site de Rouen a été palliée par la présence d'un ordinateur permettant la consultation dématérialisée du registre. Dans ces conditions, malgré la participation extrêmement faible du public, seules deux personnes s'étant présentées lors des vingt permanences et quarante neuf observations seulement ayant présentées, il ne ressort pas des pièces du dossier que les irrégularités observées aient, en l'espèce, nuit à l'information des personnes intéressées par le plan ou été de nature à exercer une influence sur le résultat de l'enquête, alors en outre que d'autres plans comparables suscitent également une faible participation. Le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique doit dès lors être écarté.

S'agissant de l'état des lieux :

8. Aux termes de l'article L. 541-13 du code de l'environnement, le plan doit comprendre « *Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport* ». Ce plan comporte, en vertu de l'article R. 541-16 du même code, un inventaire des déchets par nature, quantité et origine.

9. Si l'association Manche-Nature soutient que l'état des lieux compris dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets est insuffisant, elle se borne à citer des extraits de ce plan relevant l'absence de certaines données sans pour autant alléguer que ces données existeraient et que la région aurait omis de les collecter, critiquer la manière dont la région a tenté de pallier l'absence de ces données ou indiquer en quoi ces carences seraient de nature à remettre en cause la pertinence générale de l'état des lieux. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance de l'état des lieux doit être écarté.

S'agissant de la planification :

10. Aux termes du II de l'article L. 541-13 du code de l'environnement : « Pour atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 541-1, le plan comprend : (...) 4° Une planification de la prévention et de la gestion des déchets à termes de six ans et de douze ans, comportant notamment la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer ou d'adapter afin d'atteindre les objectifs fixés au 3° du présent II, dans le respect de la limite mentionnée au IV ; / 5° Un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire ». Aux termes du I de l'article R. 541-16 du même code : « Le plan régional de prévention et de gestion des déchets comprend : (...) 4° Une planification de la prévention des déchets à termes de six ans et douze ans, qui recense les actions prévues et identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs de prévention des déchets mentionnés au 3° du présent I, ainsi que leur calendrier / 5° Une planification de la gestion des déchets à termes de six ans et douze ans, qui recense les actions prévues et identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs de gestion des déchets mentionnés au 3° du présent I, ainsi que leur calendrier. Le plan mentionne notamment les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre ces objectifs et de gérer l'ensemble de déchets pris en compte, dans le respect des limites mentionnées à l'article R. 541-17 et en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance, appliqués de manière proportionnée aux flux de déchets concernés (déchets non dangereux non inertes, déchets non dangereux inertes ou déchets dangereux) et adaptée aux bassins de vie ; / 6° Un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire telle que définie à l'article L. 110-1-1 ». Aux termes de l'article D. 541-16-2 de ce même code : « Les flux de déchets suivants font l'objet d'une planification de leur collecte, de leur tri ou de leur traitement dans le cadre du plan régional conformément au III de l'article L. 541-13 : / 1° Les déchets ménagers et assimilés. Le plan comprend notamment une synthèse des actions prévues concernant le déploiement de la tarification incitative pour les déchets ménagers et assimilés (...) ». Aux termes enfin de l'article L. 541-15 de ce code : « Les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets (...) sont compatibles : / 1° Avec les plans prévus aux articles L. 541-11, L. 541-11-1 et L. 541-13 (...) ».

11. En premier lieu, l'association Manche-Nature soutient que la planification des actions de prévention est insuffisamment précise et concrète et ne mentionne ni les acteurs chargés de leur mise en œuvre, ni leur calendrier. Si elle se prévaut des critiques émises par la commission d'enquête et le conseil économique, social et environnemental de Normandie quant à l'absence de moyens et de ligne budgétaire dans le budget de la région, il est constant que le plan de prévention et de gestion des déchets n'a pas pour objet de fixer les moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre et que l'absence de moyens dans le budget de la région à ce titre est sans incidence sur sa légalité. Il en va de même du regret émis par la commission d'enquête que le plan n'engage pas davantage la responsabilité du conseil régional, alors que la majeure partie des actions concernées ne relèvent pas de la responsabilité directe de la région. Si l'association relève également l'absence de mention des acteurs et du calendrier, cette carence n'est toutefois pas de nature à entacher d'illégalité le plan dès lors qu'elle n'a pas pour effet d'affecter le contenu ou l'opposabilité. Pour le reste, l'association s'en tient à une critique d'ordre général, sans indiquer en quoi les actions prévues par le plan seraient contraires aux dispositions des articles L. 541-13 et R. 541-16 du code de l'environnement, lesquelles ne précisent pas le degré de précision que doivent avoir les actions de prévention. Dans ces conditions, le moyen doit être écarté.

12. En deuxième lieu, l'association Manche-Nature soutient que les actions en matière de gestion des déchets sont insuffisantes, et plus spécifiquement celles relatives à la tarification incitative et à la valorisation énergétique. D'une part, la tarification incitative fait l'objet de dispositions spécifiques à l'article D. 541-16-2 du code de l'environnement, qui exigent une synthèse des actions prévues concernant son déploiement. En se bornant à prévoir un objectif de 30 % de la population concernée d'ici 2025 contre 2,8 % actuellement, le plan ne précise pas les actions qui seront mises en œuvre pour atteindre cet objectif. D'autre part, s'agissant de la valorisation énergétique des combustibles de récupération, le plan se borne à prévoir que « la création de nouvelles unités dédiées de valorisation énergétique doit faire l'objet d'une étude préalable permettant de justifier de la pérennité des gisements sur le long terme et des besoins locaux en énergie ». Il ne répond ce faisant pas à son objet, qui est notamment de planifier, en fonction de la proportion des déchets concernés, les installations qu'il est nécessaire de créer, d'adapter et de fermer, en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance et adaptés aux bassins de vie. Dans ces conditions, le moyen doit être accueilli.

13. En dernier lieu, si l'association Manche-Nature soutient que le plan d'action en faveur de l'économie circulaire est insuffisant, d'une part, le contenu de ce plan et son articulation avec les actions de prévention et de gestion ne sont précisés par aucune disposition, d'autre part, l'association se borne à relever l'absence d'actions concrètes et de calendrier sans assortir son moyen de plus de précisions. Dans ces conditions, le moyen doit être écarté.

S'agissant de la méconnaissance de la directive 2018/851/CE :

14. L'association Manche-Nature ne peut utilement invoquer la méconnaissance, par le plan régional de prévention et de gestion des déchets, des objectifs fixés par la directive 2008/98/CE telle que modifiée par la directive 2018/851/CE, dès lors que l'article 2 de cette seconde directive fixe au 5 juillet 2020 le terme du délai de sa transposition. En tout état de cause, l'association requérante ne précise pas lesquels de ces objectifs seraient méconnus. Le moyen doit dès lors être écarté.

En ce qui concerne les conséquences des illégalités relevées :

15. D'une part, compte tenu du caractère limité des illégalités relevées, qui ne remettent pas en cause l'économie générale du plan et n'ont pas d'incidence sur la légalité de ses autres dispositions, il y a lieu de ne prononcer l'annulation du plan régional de prévention et de gestion des déchets qu'en tant qu'il ne comporte pas les actions prévues pour le développement de la tarification incitative et ne planifie pas les installations dédiées à la valorisation énergétique.

16. D'autre part, aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure ».*

17. Le présent jugement implique que la région Normandie complète le plan régional de prévention et de gestion des déchets afin d'y faire figurer les actions de planification mentionnées au point 15. Afin de donner un effet utile à l'annulation prononcée, il y a lieu d'enjoindre d'office à la région Normandie de compléter ce plan dans un délai d'un an à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'instance :

18. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux demandes présentées par l'association Manche-Nature et la région Normandie tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : Le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la Normandie est annulé en tant qu'il ne comporte pas les actions prévues pour le développement de la tarification incitative et ne planifie pas les installations dédiées à la valorisation énergétique.

Article 2 : Le surplus de la requête de l'association Manche-Nature est rejeté.

Article 3 : Il est enjoint à la région Normandie de compléter le plan régional de prévention et de gestion des déchets afin d'y faire figurer les actions mentionnées au point 15 du présent jugement, dans un délai d'un an à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Les conclusions de la région Normandie tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Manche-Nature et à la région Normandie.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2019, à laquelle siégeaient :

M. Mondésert, président,
Mme Briex, première conseillère,
Mme Saint-Macary, première conseillère.

Lu en audience publique le 4 juillet 2019.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

M. SAINT-MACARY

X. MONDÉSERT

La greffière,

Signé

C. ALEXANDRE

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

Pour expédition conforme
la greffière

C. Alexandre