

Le Conseil d'Etat. Section du Contentieux. 6ème et 2ème sous-sections réunies.
Sur le rapport de la 6ème sous-section.

M. FREYMUTH et autres

15 avril 1996 N°s 142020, 142022, 142053.

Vu

1°), sous le n° 142 020, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 14 octobre 1992 et 15 février 1993 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Patrick FREYMUTH, exploitant à l'enseigne Transports Freymuth, entreprise individuelle dont le siège est 38, rue du Trou au lièvre, à Metz-Vallières (57070) ; M. FREYMUTH demande au Conseil d'Etat : 1) d'annuler le décret n° 92-798 du 18 août 1992 modifiant et complétant le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances ; 2) à titre subsidiaire, d'ordonner un renvoi préjudiciel à la Cour de justice des communautés européennes ; Vu, 2°) sous le n° 142 022, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 14 octobre 1992 et 15 février 1993 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la société MOSELLANE DE TRACTION dont le siège est 1, rue de la Jeunesse à Longeville-les-Metz (57050), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié en cette qualité audit siège ; la société MOSELLANE DE TRACTION demande au Conseil d'Etat : 1) d'annuler le décret n° 92-798 du 18 août 1992 modifiant et complétant le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances ; 2) à titre subsidiaire, d'ordonner un renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes ; Vu, 3°), sous le n° 142 053, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 15 octobre 1992 et 4 février 1993 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour : 1) la société anonyme OURRY, dont le siège est Ferme des Fusées à Champdeuil (77390), représentée par ses représentants légaux en exercice, domiciliés en cette qualité audit siège ; 2) la société anonyme SATROD, dont le siège est Ferme des Fusées à Champdeuil (77390), représentée par ses représentants légaux en exercice, domiciliés en cette qualité audit siège ; 3) la société BURALUX, dont le siège est 4 rue Béatrix de Bourbon à Luxembourg (L-1255) représentée par son directeur en exercice, domicilié en cette qualité audit siège ; les sociétés requérantes demandent au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 92-798 du 18 août 1992, modifiant et complétant le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances ; Vu les autres pièces des dossiers ; Vu la Constitution et notamment son article 55 ; Vu la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ; Vu la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 modifiée relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; Vu la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; Vu le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances ; Vu le traité instituant la Communauté européenne signé le 25 mars 1957 et modifié le 14 septembre 1957, ensemble le décret du 28 janvier 1957 portant publication dudit traité ; Vu la directive 75/442/CEE du Conseil des Communautés européennes en date du 15 juillet 1975 relative aux déchets, modifiée par la directive 91/156 du 18 mars 1991 ;

Vu la directive 84/631/CEE du Conseil des Communautés européennes en date du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts frontaliers de déchets dangereux, modifiée par la directive 86/279/CEE du 12 juin 1986 ; Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Considérant que les requêtes susvisées de M. Patrick FREYMUTH, de la société MOSELLANE DE TRACTION, des sociétés OURRY, SATROD et BURALUX sont dirigées contre le même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi susvisée du 15 juillet 1975 : 'Les dispositions de la présente loi ont pour objet... 2° d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume' ; qu'aux termes de l'article 23-1 de la loi précitée 'pour prévenir les nuisances mentionnées au premier alinéa de l'article 2, l'importation, l'exportation et le transit de certaines catégories de déchets peuvent être interdits, réglementés ou subordonnés à l'accord préalable des Etats intéressés' ; qu'il ressort des termes de ces dispositions législatives, éclairées par les travaux préparatoires, que le législateur a notamment entendu réglementer les mouvements transfrontaliers de déchets des ménages et assimilés ;

Considérant que le décret attaqué introduit, dans celle de ses dispositions que contestent les requérants, un article 34-1 dans le décret du 23 mars 1990, ainsi rédigé : 'L'importation en vue d'une mise en décharge des déchets appartenant à l'une des catégories définies à l'annexe III du présent décret est interdite ; il n'est dérogé à cette interdiction que dans les cas suivants : - I. Si le déchet provient d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, lorsque cette importation est prévue par un plan d'élimination des déchets établi en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1975 susvisée ou, en l'absence d'un tel plan, lorsque les déchets sont importés en vertu d'un accord conclu entre la France et l'Etat d'où provient le déchet - II. Ou si le déchet provient d'un Etat n'appartenant pas à la Communauté économique européenne, lorsque cette importation est prévue par un accord conclu entre la France et cet Etat. L'importation des déchets est dans ces cas subordonnée au respect des formalités définies à l'article 34 ci-dessus. La déclaration faite en application de cet article précise les prescriptions des plans d'élimination des déchets ou les dispositions de l'accord dans le cadre desquels cette importation est réalisée (...)' ; Sur la légalité externe du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution du 4 octobre 1958, 'les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution' ; que, s'agissant d'un acte de nature réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte ; que, si le décret attaqué fait référence à la signature d'accords entre la France et d'autres Etats, de tels accords ne sauraient être considérés comme une mesure que comporte nécessairement l'exécution dudit décret ; qu'aucune des mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret attaqué ne doit être signée ou contresignée par les ministres de l'intérieur, de l'agriculture, des affaires étrangères ; que, par suite, l'absence de contresignature par les ministres précités n'entache pas ledit décret de vice de forme ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la loi susvisée du 15 juillet 1975, 'en vue de contribuer à la sauvegarde de l'environnement, il est créé une Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets' ; qu'en vertu de la loi susvisée du 19 décembre 1990, celle-ci a été remplacée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; que ni les lois précitées, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'imposent qu'un décret relatif aux déchets soit pris après consultation de l'un ou l'autre de ces organismes ;

que, dès lors, le moyen tiré du défaut de cette consultation revêt un caractère inopérant ; Sur la légalité interne du décret attaqué :

Considérant qu'en prenant les dispositions contestées du décret attaqué, le gouvernement s'est borné, ainsi qu'il y était habilité par les dispositions législatives précitées, à mettre en oeuvre une réglementation de l'importation, de l'exportation et du transit de certaines catégories de déchets ; que, dès lors que la possibilité d'édicter une interdiction était expressément prévue par la loi, le décret ne méconnaît pas l'habilitation législative ;

Considérant que l'article 30 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne stipule que 'les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toute mesure d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres' ; que les dispositions précitées du décret attaqué constituent une entrave au principe de libre circulation des marchandises édicté par le Traité de Rome ; que, cependant, les entraves apportées à la circulation des déchets peuvent être justifiées en raison d'exigences impératives tenant à la protection de l'environnement, dès lors que les mesures considérées ne sont pas discriminatoires ; qu'eu égard à la nature particulière des déchets, une mesure distinguant selon le lieu de production des déchets ne saurait être considérée comme discriminatoire ; que, compte tenu du flux massif des déchets importés en France, la mesure n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ; que par suite, et sans qu'il y ait lieu à renvoi d'une question préjudicielle devant la Cour de justice des Communautés européennes en application de l'article 177 du Traité de Rome, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 30 dudit traité ne saurait être accueilli ;

Considérant qu'en vertu de la directive du Conseil susvisée du 15 juillet 1975, les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour promouvoir la prévention et la réduction des productions de déchets, assurer l'élimination des déchets selon des procédés non polluants, et établir un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination le plus près possible du site de la production des déchets, afin de réduire les dangers découlant de leur transport ; qu'ainsi, parmi les objectifs de la directive précitée figurent notamment la réduction des mouvements de déchets, le principe selon lequel une priorité doit être donnée à la valorisation des déchets et l'autosuffisance au niveau national en cette matière ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la directive communautaire du 18 mars 1991, telle qu'elle a été interprétée par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 17 mars 1993, n'a pas entendu mettre en oeuvre une libre circulation des déchets à l'intérieur de la Communauté ; qu'en vertu de l'article 7 de la directive précitée 'Les Etats membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour empêcher les mouvements de déchets qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion' ; qu'en édictant une interdiction de principe, assortie de possibilités de dérogation, notamment dans le cadre de plans d'élimination des déchets, aux importations de certains types de déchets, le décret s'est borné à appliquer les dispositions législatives précitées, elles-mêmes conformes aux objectifs de la directive ;

Considérant que la directive susvisée du Conseil, en date du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, ainsi qu'elle a été interprétée par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 9 juillet 1992, met en place un système complet régissant les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, qui permet aux Etats membres de soulever des objections et donc d'interdire un transfert de déchets déterminé pour faire face aux problèmes relatifs, d'une part, à la protection de l'environnement et de la santé, et, d'autre part, à l'ordre et à la sécurité publics ; que le I de l'article 1er du décret attaqué, qui modifie l'article 6 du décret du 23 mars 1990, se borne à préciser les conditions dans lesquelles le préfet peut refuser l'autorisation d'importation de déchets générateurs de nuisances, sans méconnaître les principes posés par la directive précitée ; qu'en ce qui concerne les autres dispositions du

décret attaqué, lesquelles ne sont pas applicables aux déchets dangereux, le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de la directive précitée du 6 décembre 1984 revêt un caractère inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret n° 92-798 du 18 août 1992 ; Sur les conclusions du ministre de l'économie, des finances et du plan tendant à la condamnation des sociétés OURRY, SATROD et BARALUX au paiement de la somme de 15 000 F en application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit auxdites conclusions ; DECIDE : Article 1er : Les requêtes de M. Patrick FREYMUTH, de la société MOSELLANE DE TRACTIONS, des sociétés OURRY, SATROD et BURALUX et les conclusions du ministre de l'économie, des finances et du plan tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi susvisée du 10 juillet 1991 sont rejetées. Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Patrick FREYMUTH, à la société MOSELLANE DE TRACTIONS, aux sociétés OURRY, SATROD et BURALUX, au ministre de l'environnement, au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et au Premier ministre. Après avoir entendu en audience publique : - le rapport de Mlle de Silva, Auditeur, - les observations de Me Parmentier, avocat de M. Patrick FREYMUTH et de la SOCIETE MOSELLANE DE TRACTIONS, de la SCP Boré, Xavier, avocat du ministre de l'économie et des finances et de Me Choucroy, avocat de la SOCIETE OURRY ; - les conclusions de M. Piveteau, Commissaire du gouvernement ; Président : M. Vught.