



HAL
open science

Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 18 avril 2013, AVPUR contre Solyval, numéro 1100675

Rémi Radiguet

► **To cite this version:**

Rémi Radiguet. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 18 avril 2013, AVPUR contre Solyval, numéro 1100675. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2014, Jurisprudence locale, NS-2014, pp.117-122. hal-02860632

HAL Id: hal-02860632

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860632v1>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.6. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Service public d'élimination des déchets – Déchets de pneumatiques – Personnes privées – Collecte – Recyclage – Filière « Responsabilité élargie aux producteurs » – Principe du pollueur-payeur

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 18 avril 2013, *AVPUR c/ Solyval*, req. n° 1100675

Rémi RADIGUET

*Jusqu'aux dernières nationalisations de 1946,
l'industrie prenait le visage du service public.
Nous voyons désormais les services publics
prendre le visage de l'industrie
(A. DEMICHEL)¹*

Baromètre de la croissance économique, la forte production de déchets est le signe d'une société de consommation qui se porte bien. Dès lors, l'industrie impacte le service public d'élimination des déchets qui se tourne vers cette même industrie pour résoudre ces difficultés. En application du principe du pollueur-payeur, le monde industriel devient collaborateur forcé du service public d'élimination des déchets. Cette collaboration est traduite juridiquement par un procédé en expansion : les filières Responsabilité Élargie au Producteur (REP). Déchets d'activités de soins, huiles usagées, emballages, piles et accumulateurs, équipements électriques et électroniques, produits textiles d'habillement, déchets d'éléments d'ameublement, véhicules, pneumatiques... sont autant de flux de déchets qui ont vocation à sortir du circuit classique de la collecte des déchets ménagers en porte-à-porte. L'utilisateur est mis aussi à contribution. Incité à suivre ce self-service parallèle, il se doit de déposer les déchets chez les professionnels concernés : piles et lampes dans les emplacements qui lui sont mis à disposition dans les grandes surfaces, téléphone et chargeur dans les boutiques de téléphones mobiles, frigidaire dans les magasins d'ameublement, pneus usagés chez le garagiste... Professionnels et usagers font parfois de la résistance et il n'est pas rare de trouver ces flux de déchets dans les conteneurs d'ordure ménagère quand ils ne se trouvent pas directement abandonnés dans la nature. L'agacement compréhensible de certaines collectivités territoriales génère quelques réactions sources de contentieux.

En l'espèce, la communauté d'agglomération « Territoire de la Côte Ouest » (TCO) s'est vue transférer l'intégralité de la compétence « *collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés* » en vertu de l'article

¹ A. DEMICHEL, « Vers le self-service public », *D.* 1970, p. 77.

L. 5216-5.II. 4° du CGCT complétée par la compétence « *lutte des dépôts sauvages* ». Au titre de cette dernière, le TCO collecte régulièrement des pneumatiques usagés aux abords des voies publiques qu'il fait éliminer par Solyval, seule société titulaire d'un agrément préfectoral pour le ramassage, le regroupement et le tri des pneumatiques usagés et installation de traitement de l'île. L'incivisme en est la cause principale, mais pas la seule. La filière REP pneumatique fonctionne mal. L'AVPUR, association créée par une partie des importateurs de pneus pour répondre collectivement à leur obligation de gestion des déchets pneumatiques ne fait pas l'unanimité. Comparativement à d'autres filières, elle n'entretient aucun partenariat avec ladite intercommunalité. Elle reste toutefois l'interlocutrice principale en la matière. Or la prestation de traitement des pneumatiques exercée par Solyval pour le compte de l'intercommunalité a un coût que cette dernière estime devoir être supporté par les professionnels du secteur. Afin de mettre l'organisme face à ses responsabilités, le TCO émet un titre exécutoire en date du 30 novembre 2006 d'un montant de 1 054,19 euros à l'encontre d'AVPUR. Celui-ci en demande l'annulation près le tribunal administratif de Saint Denis. Écartant les moyens de légalité externe – notamment l'expiration du délai contentieux faute d'indication des voies et délais de recours dans la notification – le juge administratif annule le titre exécutoire au motif d'une part que l'AVPUR, qui ne regroupe pas l'ensemble des producteurs de pneumatique de La Réunion, ne s'est pas engagé « *à assumer la responsabilité de l'ensemble des collectes de pneumatiques usagés de La Réunion ou, plus particulièrement, à prendre en charge la collecte des pneumatiques usagés que le TCO fait transporter à destination des installations de la société Solyval* » et d'autre part « *qu'un détenteur de pneumatiques usagés [ne peut] exiger d'un producteur le remboursement du coût d'une prestation de collecte effectuée par accord entre ce détenteur et une entreprise assurant la collecte et le traitement, mais à l'insu du producteur* ». Si l'annulation du titre de recette est totalement fondée, les motifs donnés par le juge de la rue Felix Guyon laissent songeur. Il interprète de façon extensive la notion de détenteur pour l'appliquer au TCO (I) et ensuite interpréter restrictivement l'obligation incombant au producteur (II).

I.- Acteurs du paysage local de gestion des déchets pneumatiques

L'identification des acteurs de la filière. En vertu de l'article R. 543-138 du code de l'environnement, quatre types d'acteurs sont identifiés dans la gestion des déchets pneumatiques : les producteurs, *ie « les personnes qui fabriquent, importent ou introduisent en France des pneumatiques, mettent sur le marché des pneumatiques à leur marque, importent ou introduisent des engins équipés de pneumatiques »* ; les distributeurs, *ie « les personnes qui vendent des pneumatiques ou des engins équipés de pneumatiques »* ; les collecteurs, *ie « les personnes qui assurent le ramassage, auprès des*

distributeurs et détenteurs, des pneumatiques usagés, leur regroupement, leur tri ou leur transport jusqu'aux installations d'élimination » ; les détenteurs, ie « *les personnes qui ont dans leur propre entreprise des pneumatiques usagés en raison de leurs activités professionnelles ainsi que les communes ou leurs groupements, lorsque lesdites communes ou lesdits groupements ont procédé à la collecte sélective des pneumatiques usagés* ». En l'espèce, le juge administratif qualifie explicitement AVPUR de producteur et le TCO de détenteur, implicitement Solyval de collecteur. Si la qualification « par ricochet » de l'organisme AVPUR comme producteur apparaît évidente dans la mesure où seuls les producteurs sont habilités à créer un organisme pour la gestion des déchets pneumatiques en vertu de l'article R. 543-149 du code de l'environnement et celle de collecteur logique en vertu de l'agrément préfectoral détenu par la société Solyval, celle de détenteur attribuée au TCO est toutefois plus discutables.

La qualification extensive de « détenteur » attribuée au TCO. Le texte vise les groupements de communes au rang desquels appartient la communauté d'agglomération. Il précise néanmoins que ce flux de déchets doit résulter de la mise en place d'une collecte sélective. La qualification de « détenteur » au sens de l'article R. 543-138 du code de l'environnement permet donc à une intercommunalité de s'investir dans la gestion des déchets pneumatiques en organisant une collecte sélective, notamment en déchèterie, desdits déchets, sans qu'elle y soit contrainte. Or, en l'espèce, les principaux déchets collectés par l'intercommunalité ne l'ont été que dans le cadre de sa compétence « *lutte des dépôts sauvages* » et aucun dispositif de collecte sélective n'est prévu à cet égard, que ce soit en porte-à-porte ou en déchèterie. Il est donc question d'une collecte non sélective des déchets pneumatique dans le cadre d'une politique de salubrité publique. La communauté d'agglomération intervenait donc pour pallier les carences éventuelles du service public d'élimination des déchets et des self-services parallèles, dont celui de la gestion des déchets pneumatiques. Le juge aurait pu annuler le titre en niant la qualification de « *détenteur de déchets pneumatiques* » pour appliquer plus largement celle de « *détenteur de déchets* » prévue par l'article L. 541-1 du code de l'environnement et justifier l'obligation faite à l'intercommunalité d'en assurer l'élimination dans les installations autorisées à cet effet, soit Solyval. Ainsi, la compétence « *lutte des dépôts sauvages* » est une véritable épine dans le pied de l'intercommunalité qui aurait tout intérêt à en prévoir la suppression sans pour autant que l'intérêt général y gagne.

II.- Faible pression sur les producteurs de pneumatique

La méconnaissance avérée de la liberté contractuelle de l'organisme.

Faisant sauter le verrou de la qualification juridique de « *détenteurs de déchets pneumatiques* », le juge était amené à appliquer les articles R. 543-143 et R. 543-144 du code de l'environnement qui prévoient respectivement que les détenteurs doivent remettre des déchets pneumatiques uniquement aux collecteurs agréés ou aux installations agréées et que les producteurs doivent « *collecter ou de faire collecter, chaque année, à leurs frais, dans la limite des tonnages qu'ils ont eux-mêmes mis sur le marché national l'année précédente, les pneumatiques usagés que les distributeurs ou détenteurs tiennent à leur disposition* ». En l'espèce les importateurs ont créé AVPUR pour se décharger de leur obligation. L'implication de l'organisme « producteur » dans la gestion des déchets pneumatiques peut être plus ou moins conséquente : gestion de la sous-traitance totale de la collecte et traitement ; prise en charge complète de l'élimination des déchets pneumatiques (collecte et traitement) ; prise en charge partielle des déchets pneumatiques (collecte). En l'espèce AVPUR est titulaire de l'agrément pour collecter les déchets pneumatiques sans pour autant disposer d'une installation de traitement agréée. Conformément à l'article R.543-143 précité, le TCO pouvait s'exempter de son obligation soit en faisant appel à AVPUR en tant que collecteur agréé soit en faisant appel à Solyval en tant qu'installation de traitement agréée. Il a choisi la seconde option et a sollicité le remboursement des frais de traitement. Or, il apparaît logique qu'il soit nécessairement fait appel à AVPUR pour que celui-ci puisse en toute liberté remplir son obligation de collecter gratuitement les déchets pneumatiques du détenteur. En effet, l'organisme a toute liberté de traiter lui-même les déchets pneumatiques ou de choisir le cocontractant avec qui il traitera. Ainsi, en jugeant qu'il ne résulte pas de l'instruction que « *cette association se soit engagée à assumer la responsabilité de l'ensemble des collectes de pneumatiques usagés de La Réunion ou, plus particulièrement, à prendre en charge la collecte des pneumatiques usagés que le TCO fait transporter à destination des installations de la société Solyval* », le juge sanctionne la méconnaissance de la liberté contractuelle d'AVPUR. Il précise à cet égard que « *lesdites dispositions ne prévoient pas qu'un détenteur de pneumatiques usagés puisse exiger d'un producteur le remboursement du coût d'une prestation de collecte effectuée par accord entre ce détenteur et une entreprise assurant la collecte et le traitement, mais à l'insu du producteur* ». La sanction est justifiée, mais sévère. Si l'obligation qui incombe à AVPUR à l'égard de la communauté d'agglomération est celle de collecte des déchets pneumatiques et non celle consistant à supporter les frais de traitement qu'elle a engagée, l'association se doit ensuite d'en assurer le traitement. Or, Solyval constitue le seul exploitant d'une installation de traitement agréée sur l'île et est d'ailleurs prestataire

d'AVPUR. *In fine*, le résultat aurait été le même, collecte des déchets pneumatiques par AVPUR en moins. Le juge confirme donc que l'exonération des frais de collecte et de traitement des déchets pneumatiques engendrés par la collectivité détentrice desdits déchets passe inévitablement par un partenariat forcé avec les producteurs ou les organismes qui les représentent. Dans la mesure où la collectivité n'est pas dans l'obligation d'assurer la collecte sélective des déchets pneumatiques, il est de son intérêt de formaliser ce partenariat préalablement à la mise en place de ladite collecte. Cependant le nombre potentiellement important d'intervenants rend davantage ténue l'obligation des producteurs.

L'interprétation restrictive de l'obligation de l'organisme. Chaque producteur est dans l'obligation de pourvoir à la collecte des déchets pneumatiques des détenteurs dans la limite de ce qu'il a produit l'année précédente. Le juge administratif interprète restrictivement cette obligation. Il prend le soin de préciser que cet organisme ne représente pas l'intégralité des producteurs de pneumatique de La Réunion pour étayer son raisonnement et annuler *in fine* le titre de recette. Or le principe de libre organisation de ce self-service par chaque producteur rend peu probable l'existence d'un interlocuteur unique en la matière. Cette précision interpelle inévitablement. Le juge sous-entend-il que les détenteurs doivent opérer une répartition entre les différents producteurs de déchets pneumatiques en fonction des quotas de déchet pneumatique que ces derniers doivent gérer ? Évidemment, la tâche s'avère ardue pour ne pas dire impossible. La précision apparaît d'autant plus incongrue qu'il peut être présumé d'une part que le chiffre de tonnage de l'année précédente ne correspond en rien au nombre de pneumatiques échangés au cours de ladite année – la durée vie d'un pneu dépassant largement une année – et d'autre part que le fonctionnement de la filière n'est pas suffisamment optimal pour craindre un dépassement des quotas de traitement de la part d'un organisme qui représente 46 membres sur l'île. Avec cette précision, la substitution pleine et entière du self-service au service public de lutte des dépôts sauvages n'est pas pour demain. La réaction de l'intercommunalité apparaît davantage comme un coup d'épée dans l'eau.

Une législation incomplète ? L'intercommunalité s'avère d'ailleurs démunie face à un refus du producteur de venir collecter les déchets pneumatiques. Faute pour le législateur d'avoir prévu un mécanisme de sanction adéquat de la défaillance du producteur, les producteurs n'ont que peu d'intérêt à rejoindre AVPUR. Étrange situation lorsque l'on sait que le législateur a organisé un mécanisme de sanctions pénales à l'encontre des distributeurs qui ne reprendraient pas gratuitement les pneumatiques usagés qui lui sont remis par les consommateurs¹. Le code de l'environnement fait coexister deux systèmes de

¹ Article R. 543-152 du code de l'environnement : « Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 3e classe le fait pour les distributeurs de ne pas procéder aux opérations

gestion des déchets pneumatiques : un financement des déchets pneumatiques par les distributeurs et les détenteurs conformément à l'article R. 543-142 du code de l'environnement et un financement par les producteurs conformément à l'article R. 543-144 du même code. L'absence de sanction en cas de manquement à cette seconde possibilité démontre que distributeurs et détenteurs sont les principaux payeurs du traitement. L'incomplétude du dispositif n'est pas sans faire naître un nouvel adage en la matière : « *Qui pneu le plus, paie le moins* » !

de reprise des déchets de pneumatiques dans les conditions définies à l'article R. 543-142 ».