

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANÇON**

**N° 2101850**

---

**ASSOCIATION COMMISSION DE PROTECTION  
DES EAUX DE FRANCHE-COMTE**

---

Mme Lola Kiefer  
Rapporteuse

---

Mme Fabienne Guitard  
Rapporteuse publique

---

Audience du 18 juin 2024  
Décision du 3 juillet 2024

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Besançon

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 14 octobre 2021, 19 avril 2022 et 22 mars 2024, l'association commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté (CPEPESC) demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle la préfète de la Haute-Saône a implicitement refusé de mettre en demeure la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage des pouvoirs de police dont elle dispose en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Saône de prendre à l'encontre du producteur ou du détenteur des déchets les mesures nécessaires et indispensables au respect des intérêts défendus à l'article L. 541-3 du code de l'environnement, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, et sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 603,60 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin n'a pas fait usage des pouvoirs de police dont elle disposait en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement ;

- la carence de la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin dans l'usage de ses pouvoirs de police imposait que le préfet se substitue à celle-ci en application des

dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, après l'envoi d'une mise en demeure restée sans effet.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 mars 2022, le préfet de la Haute-Saône conclut au non-lieu à statuer.

Il fait valoir que :

- il a envoyé un courrier à la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin ;
- suite à ce courrier, celle-ci a demandé au propriétaire du terrain de remettre les lieux en état et d'en interdire l'accès ;
- elle a donc bien fait usage de ses pouvoirs de police spéciale des déchets ;
- ces travaux ont été réalisés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Kiefer, conseillère,
- et les conclusions de Mme Guitard, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 8 avril 2021, la CPEPESC a alerté la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de la présence d'une décharge sauvage sur le territoire de sa commune, en partie sud de la parcelle n° ZB 078, située en zone boisée. En l'absence de réponse, par un courrier du 15 juin 2021, elle a demandé à la préfète de la Haute-Saône de mettre en demeure la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage des pouvoirs de police dont elle dispose en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement et, en l'absence d'effets, de se substituer à celle-ci dans l'exercice de ces pouvoirs, en application de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. Par la présente requête, la CPEPESC demande l'annulation de la décision par laquelle la préfète de la Haute-Saône a implicitement rejeté sa demande.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

2. Si le préfet de la Haute-Saône fait valoir que la parcelle concernée a été nettoyée sur demande de la maire de Scey-sur-Saône et Saint-Albin, et qu'une clôture a été mise en place, ces seuls éléments ne sont pas susceptibles de rendre sans objet la requête de la CPEPESC, dirigée contre le refus implicite opposé à sa demande de mettre en demeure la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage des pouvoirs de police dont elle dispose en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement, alors que le préfet n'a édicté aucune mise en demeure et que l'association requérante conteste l'élimination des déchets présents sur la parcelle et indique que cette parcelle reste accessible. Par suite, l'exception de non-lieu opposée par le préfet de la Haute-Saône doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. D'une part, aux termes de l'article L. 541-2 du code de l'environnement : « *Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre. / Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. / Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge* ». Aux termes de l'article L. 541-3 de ce code : « *I. - Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3 et de celles prévues à la section 4 du présent chapitre, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. / Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : / 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, laquelle est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures. / Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure de saisie administrative à tiers détenteur prévue à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales. / L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ; / 2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. Les sommes consignées en application du 1° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ; / 3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations, ou l'exercice des activités qui sont à l'origine des infractions constatées jusqu'à l'exécution complète des mesures imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure ; / 4° Ordonner le versement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € courant à compter d'une date fixée par la décision jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites par la mise en demeure. Le montant maximal de l'astreinte mise en recouvrement ne peut être supérieur au montant maximal de l'amende applicable pour l'infraction considérée ; / 5° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 150 000 €. La décision mentionne le délai de paiement de l'amende et ses modalités. L'amende ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements. / L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être confiée par le ministre chargé de l'environnement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent. Les sommes consignées leur sont alors reversées à leur demande. / II. - En cas d'urgence, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. / III. - Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour son application. / IV. - Lorsque l'exploitant d'une installation de traitement de déchets fait l'objet d'une mesure de consignation en application du présent article ou de l'article L. 171-8, il ne peut obtenir d'autorisation pour exploiter une autre installation de traitement de déchets avant d'avoir versé*

*la somme consignée. / V. - Si le producteur ou le détenteur des déchets ne peut être identifié ou s'il est insolvable, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier la gestion des déchets et la remise en état du site pollué par ces déchets à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent. / VI. - Les amendes administratives et l'astreinte journalière mentionnées au I sont recouvrées au bénéfice : / 1° De la commune, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée au même I est le maire ; / 2° Du groupement de collectivités, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée audit I est le président d'un groupement de collectivités, en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ; / 3° De la collectivité de Saint-Martin, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée au I du présent article est le président du conseil territorial de Saint-Martin ».*

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois : / 1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. / Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ; / (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions que le détenteur de déchets de nature à porter atteinte à l'environnement a l'obligation d'en assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter une telle atteinte. L'autorité investie des pouvoirs de police municipale doit prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement. En cas de carence de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés au titre de la police des déchets, le préfet doit prendre sur le fondement de ces dispositions, à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement. Il appartient au juge d'exercer un plein contrôle sur le respect de l'obligation incombant à l'autorité investie de pouvoir de police municipale de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement.

6. Il ressort des pièces du dossier que, suite au signalement de la CPEPESC, le préfet de la Haute-Saône a demandé à la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin, par un courrier du 3 février 2022, de faire usage des pouvoirs de police spéciale dont elle dispose en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, en précisant qu'en l'absence de réponse adaptée de sa part, il lui ferait parvenir une mise en demeure. En réponse, par un courrier du 28 février 2022, la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin lui a indiqué qu'elle avait adressé un courrier au propriétaire du terrain le 7 juillet 2021 afin qu'il remette le terrain en état et qu'il empêche l'accès au site, lui a adressé des photos du site fournies par le propriétaire, et a précisé qu'elle s'était rendue sur les lieux et que les installations étaient toujours en place. Toutefois, par le seul courrier adressé au propriétaire des lieux, qui ne précisait pas les sanctions encourues, la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin ne peut être regardée comme ayant fait usage des pouvoirs de police dont elle dispose en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement. Par ailleurs, il ressort également des pièces du dossier, particulièrement des multiples photographies produites par l'association requérante, que la majorité des déchets dont la parcelle en cause est jonchée depuis 2021 n'ont pas été éliminés, et que d'autres déchets ont été ajoutés. Enfin, la seule pose d'un panneau « Décharge interdite » et de rubans de balisage n'est pas de nature à empêcher l'accès au site de manière pérenne. Dans

ces conditions, la maire de Scey-sur-Saône et Saint-Albin ne peut être regardée comme ayant pris les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement. Par suite, la CPEPESC est fondée à soutenir que le préfet de la Haute-Saône, qui ne s'est pas rendu sur les lieux afin de constater l'état du terrain, a commis une erreur d'appréciation au regard des dispositions des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement en refusant de mettre en demeure la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage de ses pouvoirs de police.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la CPEPESC est fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle la préfète de la Haute-Saône a implicitement refusé de mettre en demeure la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage de ses pouvoirs de police en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement afin d'assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et eu égard au motif d'annulation retenu, d'enjoindre au préfet de la Haute-Saône de mettre en demeure, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 50 euros par jour de retard, la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage de ses pouvoirs de police en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement, afin d'assurer l'élimination des déchets présents sur la partie sud de la parcelle n° ZB 078 appartenant à M. François Bouvier, dans un délai de deux mois. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effets, il appartiendra par ailleurs au préfet de la Haute-Saône de se substituer à l'autorité municipale en application de l'article L. 2215-1 du code de l'environnement et de prendre, sur le fondement des mêmes dispositions, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement sur cette même parcelle.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 603,60 euros à verser à la CPEPESC au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision par laquelle la préfète de la Haute-Saône a implicitement refusé de mettre en demeure la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage de ses pouvoirs de police en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement afin d'assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement sur la parcelle n° ZB 078 située sur le territoire de sa commune est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Haute-Saône de mettre en demeure, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 50 euros par jour de retard, la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin de faire usage de ses pouvoirs de police en application des articles L. 541-1 à L. 541-3 du code de l'environnement, afin d'assurer l'élimination des déchets présents sur la partie sud de la parcelle n° ZB 078 appartenant

à M. François Bouvier, dans un délai de deux mois. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effets, il appartiendra par ailleurs au préfet de la Haute-Saône de se substituer à l'autorité municipale en application de l'article L. 2215-1 du code de l'environnement et de prendre, sur le fondement des mêmes dispositions, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement sur cette même parcelle.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 603,60 euros à la CPEPESC au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au préfet de la Haute-Saône, à la maire de la commune de Scey-sur-Saône et Saint-Albin et à M. François Bouvier.

Délibéré après l'audience du 18 juin 2024, à laquelle siégeaient :

- Mme Schmerber, présidente,
- Mme Diebold, première conseillère,
- Mme Kiefer, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juillet 2024.

La rapporteure,

La présidente,

L. Kiefer

C. Schmerber

La greffière,

E. Cartier

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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