

## ENVIRONNEMENT

# Remblayage des carrières: pour en finir avec le flou juridique

● Depuis la loi d'octobre 2005 transposant la directive déchets, les opérations de remblaiement de carrières, assimilables à un stockage de déchets inertes, sont soumises à une autorisation administrative spéciale.

● Ce régime d'autorisation, complexe et comportant plusieurs dérogations, doit s'articuler avec les dispositions préexistantes concernant notamment les exploitations d'installations classées.

● Résultat: un régime hybride et ambigu, préjudiciable à tous les opérateurs.

Par **JEAN-PIERRE BOVIN**, universitaire et avocat

Les problèmes soulevés par les aspects juridiques et techniques du remblayage des carrières sont tels qu'il est nécessaire de préciser comment s'est mis en place un régime juridique «ad hoc» se traduisant aujourd'hui par une double fragilité, pour l'exploitant et pour les acteurs du BTP souhaitant stocker leurs déchets.

## Arrêté ministériel du 22 septembre 1994

L'arrêté ministériel du 22 septembre 1994 relatif aux exploitations de carrières ouvre, à son article 12.3, la possibilité de remblayer les carrières, à la condition toutefois que cette opération s'effectue avec des matériaux inertes. En pratique, cette catégorie de matériaux recouvre, d'une part, les matériaux provenant de la carrière elle-même (stériles de découverte, etc.) et, d'autre part, les matériaux de provenance extérieure dont l'essentiel est constitué par les déchets inertes issus du BTP.

L'article 12.3 de l'arrêté détermine le cadre général dans lequel cette activité de remblayage peut être conduite. Il impose, en particulier, à l'exploitant de veiller à l'existence de bordereaux de suivi établissant

la provenance, les quantités, les caractéristiques et la qualité des matériaux inertes. Par ailleurs, l'exploitant doit tenir à jour un registre sur lequel il répertorie l'origine et les quantités de matériaux stockés, ainsi qu'un plan topographique localisant les zones sur lesquelles les remblais ont été déposés.

Enfin, l'exploitant doit s'assurer que les matériaux acceptés ont été préalablement triés, ne nuisent pas à la qualité des eaux et répondent à la qualification de matériaux inertes. L'arrêté individuel d'autorisation d'exploiter complète, en tant que de besoin, les prescriptions issues de l'arrêté ministériel en précisant la nature, les modalités de tri et les conditions d'utilisation des matériaux affectés au remblayage de la carrière.

## Directive du 26 avril 1999

La notion de déchets inertes est définie à l'article 2 e) de la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets et, plus particulièrement, des déchets inertes du bâtiment et des travaux publics. Il s'agit de déchets qui ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante. Les déchets inertes ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. Jusqu'au 26 octobre 2005, date d'introduction dans le Code de l'environnement de l'article L.541-30-1, le stockage de matériaux inertes ne faisait pas l'objet d'autre réglementation, à l'exception du stockage des déchets inertes d'origine industrielle réglementé dans le cadre de l'arrêté du 31 décembre 2004 re-

latif aux installations de stockage de déchets industriels inertes provenant d'installations classées. Mais la question des déchets inertes a été relancée avec la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) le 15 décembre 2004, pour insuffisance de transposition de la directive précitée. Suite à sa condamnation par la CJCE, la France s'est trouvée contrainte de remettre sur le métier son approche de la réglementation des déchets inertes.

## Loi du 26 octobre 2005

La réponse du législateur, inscrite à l'article L.541-30-1 du Code de l'environnement, aurait pu consister à étendre à l'ensemble des déchets inertes le régime juridique élaboré pour les déchets industriels inertes provenant d'installations classées (arrêté ministériel du 31 décembre 2004 précité) et, par conséquent, à choisir la police des installations classées comme vecteur unique de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Cette approche eût été d'autant plus logique qu'à la catégorie unique des déchets inertes résultant de la définition communautaire [article 2 e) de la directive précitée], aurait correspondu un statut juridique unique, clair et lisible. Le droit interne aurait ainsi pu participer plus étroitement à l'effort de clarification et de synthèse opéré par la directive. Telle n'a pas été l'option retenue, les parlementaires estimant que les risques de nuisances liés au stockage de déchets inertes ne présentaient pas un niveau de gravité tel qu'il paraisse opportun de les soumettre aux sujétions de la police des installations classées, regardées comme excessives.

Avec la loi du 26 octobre 2005, le choix s'est finalement porté sur un régime hybride détaillé aux articles R.541-65 à R.541-75 du Code

### L'ESSENTIEL

- ▶ Une réécriture de l'arrêté du 22 septembre 1994 est nécessaire pour intégrer l'ensemble des règles communautaires régissant le stockage des déchets inertes.
- ▶ En effet, ni l'autorisation d'exploiter, ni la «permission cadre» dont bénéficie le carrier ne répondent aux exigences de fond des directives européennes.
- ▶ Il s'ensuit une fragilité, non seulement pour les exploitants de carrières, mais aussi pour les acteurs du BTP désireux de stocker leurs déchets.

de l'environnement. L'arrêté du 15 mars 2006 fixe la liste des types de déchets inertes admissibles dans des installations de stockage de déchets inertes et les conditions d'exploitation de ces installations. Ce régime s'inspire, pour partie, du régime des installations classées et de celui issu du règlement sanitaire départemental type.

### Dérogations prévues par l'article L.541-30-1 du Code de l'environnement

Le régime d'autorisation administrative défini par l'article L.541-30-I du Code de l'environnement comporte trois dérogations. Il ne s'applique ni aux installations de stockage de déchets inertes relevant déjà d'un régime d'autorisation d'exploitation; ni à l'utilisation de déchets inertes pour la réalisation de travaux d'aménagement, de remblai, de réhabilitation ou à des fins de construction; ni aux installations où les déchets inertes sont entreposés pour une durée inférieure à trois ans afin de permettre leur préparation à un transport en vue d'une valorisation dans un endroit différent, ou entreposés pour une durée inférieure à un an avant leur transport sur un lieu de stockage définitif.

### Installations de stockage relevant « déjà » d'un régime d'autorisation d'exploitation

La première catégorie de dérogation ci-dessus mentionnée mérite un éclairage particulier. Sa portée ne soulève aucune difficulté pour les centres d'enfouissement techniques (CET) recevant des déchets industriels inertes provenant d'installations classées. Ces installations sont inscrites à la rubrique 167 de la nomenclature et leur fonctionnement est régi par l'arrêté ministériel du 31 décembre 2004 relatif aux installations de stockage de déchets industriels inertes provenant d'installations classées qui assurent, pour ce secteur d'activité, la transposition de la directive du 26 avril 1999 susmentionnée. A cette première catégorie, doivent être assimilés les CET mixtes qui reçoivent simultanément des déchets ménagers et assimilés (classe II) et des déchets inertes (classe III) et qui relèvent également d'une autorisation pré-

factorale délivrée dans le cadre de la police des installations classées. A l'inverse, la dérogation ne doit pas trouver à s'appliquer aux autorisations d'urbanisme qui avaient été délivrées au titre des articles R. 442-2 c) (installations et travaux divers) et R. 442-3 du Code de l'urbanisme, pas plus qu'aux autorisations d'occupation du domaine public.

En effet, si du point de vue formel, les exploitants de ces installations bénéficiaient bien d'un titre d'autorisation, de tels titres ne pouvaient avoir pour objet et pour effet qu'une autorisation d'occuper l'espace, mais en aucun cas d'encadrer, sur le fond, l'activité de stockage de déchets elle-même. Partant, cette catégorie d'autorisations ne permettait pas, à elle seule, de répondre efficacement aux exigences de fond de la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999. Ce sont précisément ces insuffisances notoires qui ont fondé l'action en manquement de la Commission à l'égard de la France et que la CJCE a sanctionnées par sa décision du 15 décembre 2004. Pour redresser cette situation, l'article 11 du décret du 15 mars 2006 a organisé une période transitoire pendant laquelle les exploitants concernés avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour déposer une demande d'autorisation de poursuivre leur exploitation au sens de l'article L.541-30-1.

### Situation hybride du carrier

Le statut juridique du remblayage des carrières s'inscrit dans une situation intermédiaire. En effet, le carrier qui remblaie avec des matériaux inertes dispose bien, d'un point de vue formel, d'une « autorisation » au sens de l'article L.541-30-1, dès lors qu'il est, par hypothèse, titulaire d'une autorisation d'exploiter au titre de la police des installations classées et qu'il bénéficie, de plein droit, de la « permission cadre » dont les contours sont définis par l'article 12.3 de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1994 précité. Cette « permission cadre » suffit-elle, pour autant, à répondre aux exigences du droit communautaire et, tout spécialement, à celles issues de la directive du 26 avril 1999?

En l'état, force est de constater qu'il n'en est rien dès lors que l'es-

quisse d'encadrement fournie par l'actuel article 12.3 de l'arrêté ministériel précité ne répond pas aux exigences de fond de la directive du 26 avril 1999.

Seule une réécriture des dispositions de l'arrêté du 22 septembre 1994 intégrant l'ensemble des règles qui gouvernent les stockages de déchets inertes dans la directive du 26 avril 1999, reprises dans le décret et l'arrêté du 15 mars 2006 pris pour l'application de l'article L. 541-30-1, permettrait de rétablir la conformité de ce mécanisme d'autorisation par rapport aux exigences du droit communautaire.

### Directive du 15 mars 2006

La directive 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE comporte un article 10 réitérant expressément la soumission des opérations de remblayage de carrières à la directive 1999/31/CE, lorsque ces opérations sont effectuées avec des matériaux de carrières extérieurs au site d'extraction. Cet article 10 opère une distinction entre les déchets d'extraction provenant du site d'extraction lui-même et les autres déchets d'extraction.

Il dispose, au paragraphe 1, que les déchets d'extraction du site peuvent être replacés dans les excavations à des fins de remise en état et de construction, sans être soumis à la directive du 26 avril 1999 précitée.

C'est bien la portée qu'il convient de donner au dernier paragraphe de l'article 3.2 de la directive 99/31/CE précitée. En effet, ce texte exclut du champ d'application de cette directive le dépôt de terres non polluées ou de déchets inertes provenant de l'exploitation de carrières lorsque ceux-ci sont réutilisés sur site.

Au paragraphe 2, l'article 10 de la directive prévoit une vigilance accrue pour les matériaux d'extraction de carrière provenant de l'extérieur du site, en assimilant ces déchets à des déchets inertes soumis, comme tels, à la procédure prévue par la directive du 26 avril 1999 précitée.

En conséquence, les opérations de remblayage à l'aide de déchets

► **Textes officiels:** article L.541-30-1 du Code de l'environnement.

► **Article du même auteur publié dans « Le Moniteur » n° 5339:** « Les nouvelles règles de dépollution des sites », 24 mars 2006, p. 74.

► **Ouvrage publié aux Editions Le Moniteur:** « Carrières et granulats », par Jean-Pierre Boivin et Claude Lavaire, édition 2008.

inertes provenant de l'extérieur du site (matériaux naturels d'extraction ou, *a fortiori*, déchets du BTP) doivent nécessairement respecter les règles de fond prévues par la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999.

Dès lors que cette condition serait respectée, et sous l'angle procédural, on devrait considérer que l'autorisation délivrée au titre de la police des installations classées constitue un vecteur autonome et suffisant et que le carrier n'a pas besoin de recourir au régime *ad hoc* créé par l'article L.541-30-1. Il en résulterait, en effet, un cumul inutile d'autorisation de police, et ce, d'autant que l'opération de remblayage constitue une modalité de la remise en état du site et que ce type d'opération est traditionnellement géré par le recours à des arrêtés complémentaires adossés à l'autorisation d'exploiter principale, qui en sont indissociables et marquent l'achèvement de l'activité autorisée.

Il n'en demeure pas moins que le retard constaté dans la mise en conformité de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1994 avec les exigences communautaires de la directive du 26 avril 1999, mais aussi de la directive du 15 mars 2006, constitue une double source de fragilité.

Fragilité pour l'exploitant qui peut bien exciper d'un titre d'autorisation, mais dont la portée n'a, en l'état, ni pour effet, ni pour objet, de s'assurer que les règles de fond telles qu'elles résultent de la directive du 26 avril 1999 précitée sont bien respectées. Mais fragilité également pour les acteurs du BTP qui pourraient hésiter à confier le stockage de leurs déchets à des opérateurs qui s'affranchiraient, en particulier, du respect des seuils communautaires, des exigences de traçabilité et des précautions de stockage applicables aux déchets inertes et destinés à préserver l'environnement. ■