



# PLANIFICATION RÉGIONALE DES DÉCHETS

*Quels contenu et degré de précision des plans ?*

## NOTE JURIDIQUE

### à destination des conseils régionaux

[Zero Waste France](#) est une association créée en 1997, agréée pour la protection de l'environnement. Engagée en faveur de la réduction des déchets et la transition de l'économie linéaire vers une économie circulaire, elle participe activement à la planification régionale des déchets, directement ou avec ses représentants locaux affiliés.

Après avoir fait part de nos [propositions](#) structurantes dans un premier temps, et participé à de nombreux ateliers organisés par les régions, les premiers projets de plans publiés fin 2017 nous ont permis de mieux appréhender les forces et les faiblesses d'un tel document.

En outre, plusieurs collectivités ont fait savoir qu'elles éprouvaient des difficultés à délimiter avec certitude l'étendue de leur compétence, et donc le contenu et l'ambition du plan qui en découlera. Dans ce contexte, la présente note précise la vision de Zero Waste France vis-à-vis du plan, ainsi que son contenu idoine. Ces demandes portent notamment sur une planification fine des exutoires pour le traitement des déchets et un caractère prescriptif du plan, dans le but de ne pas remettre à plus tard de telles décisions structurantes.

Pour ce faire, ce document se propose de nourrir la réflexion en reposant sur des éléments juridiques clairs (textes en vigueur et jurisprudence), qui déterminent *in fine* la légalité des actes administratifs. Il donne la grille d'analyse globale qui sera faite des projets de plan au fur et à mesure de leur publication.

Nous espérons que cette note argumentée permettra de faire progresser les élu.e.s et les services dans ce travail qu'est la planification des déchets. Pour tout échange, demande de complément ou de précision, n'hésitez pas à nous contacter.

Version février 2018

Note rédigée par :

Thibault Turchet - [thibault@zerowastefrance.org](mailto:thibault@zerowastefrance.org)  
Responsable des affaires juridiques et réglementaires à Zero Waste France  
Titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA)

# SOMMAIRE

---

1. La planification des déchets : une mission ancienne des collectivités locales balisée par la jurisprudence **Page 3**
2. Le renforcement des exigences dans le cadre du passage à la planification régionale **Page 4**
3. La précision et la transparence de l'inventaire des déchets **Page 6**
4. Les plans devront mettre en œuvre les objectifs de la loi de transition énergétique **Page 9**
5. Les plans doivent prévoir précisément les installations à créer, adapter ou fermer sur le terrain **Page 12**
  1. Un plan qui doit être suffisamment prescriptif concernant les orientations données à la gestion des déchets, et les choix d'installations de traitement nécessaires **Page 12**
  2. L'étendue des compétences des autorités planificatrices : analyse de l'annulation du PREDEC d'Île-de-France **Page 19**
6. La bonne planification des « nouveaux » flux comme les biodéchets **Page 23**

# LA PLANIFICATION DES DÉCHETS : UNE MISSION ANCIENNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES BALISÉE PAR LA JURISPRUDENCE

---

La planification des déchets est une compétence détenue par les collectivités locales depuis de nombreuses années. Dès 1975, le législateur se mobilisait pour une saine gestion des déchets et imposait de nombreuses obligations aux « installations classées pour la protection de l'environnement ».

Les réglementations se sont succédées pour préciser le contenu de ce qui se nommait au départ le plan « d'élimination » des déchets, dont la responsabilité incombait aux départements.

Sont ensuite intervenus la loi du 13 juillet 1992, le décret du 18 novembre 1996, le décret du 29 novembre 2005, ou encore le décret du 11 juillet 2011, faisant petit à petit évoluer le contenu des plans. Malgré les modifications réglementaires, l'esprit de ces plans est globalement resté le même : établir un état des lieux, dresser un ou plusieurs scénarii prospectifs de gestion des déchets, et planifier les installations à créer pour ce faire.

Si au départ, il était surtout question d'équiper chaque département d'au moins une décharge (pour la bonne « élimination » des déchets), le contenu des plans s'est étoffé avec l'ajout progressif d'objectifs (notamment pour le recyclage des emballages), des actions de prévention, et globalement des exigences nationales de recyclage renforcées au gré des lois (notamment depuis les lois Grenelle).

A notre sens, c'est surtout la planification concrète des installations qui a évolué dans les textes. Ceux-ci sont passés de l'obligation de retenir obligatoirement une décharge par département, à l'obligation de prévoir les autres types d'installations. Au départ, ces installations devaient être précisément localisées, puis la réglementation a retenu une obligation de définition de critères suffisamment précis de localisation, pour guider les collectivités locales sur le terrain. Cette obligation de localisation géographique ayant mené à l'annulation de nombreux plans départementaux du fait de l'absence de telles orientations claires, elle a été supprimée dans le cadre de la planification régionale des déchets.

Au cours du temps et au gré des recours en justice, une jurisprudence fournie a été rendue, surtout par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, qui ont ainsi précisé les contours de la planification des déchets, le rôle des planificateurs, la précision des plans, et l'étendue de leur compétence. De nombreux plans ont ainsi été validés ou annulés depuis les années 1990 et 2000, permettant de savoir *a minima* « ce qu'il ne faut pas faire », certaines décisions permettant d'en déduire « ce qu'il aurait fallu écrire ».

A notre sens, le corpus des décisions ainsi rendues constitue une jurisprudence encore largement transposable dans le contexte de la planification régionale, sauf éventuellement sur quelques points spécifiques (notamment la localisation précise des installations de traitement).

# LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES DANS LE CADRE DU PASSAGE À LA PLANIFICATION RÉGIONALE

---

La planification des déchets, prévue par la loi NOTRe du 7 août 2015 et précisée par le décret du 17 juin 2016, appartient désormais aux conseils régionaux.

Si l'esprit de la planification a peu évolué, en imposant classiquement aux régions d'établir un état des lieux de tous les déchets, de dresser des scénarii prospectifs et de planifier les installations de traitement, le contexte global de la gestion des déchets a fortement évolué ces dernières années, ce qui constitue une nouveauté par rapport aux décisions de justice citées ci-après. **Précisons dès à présent que selon nous, ce nouveau contexte renforce clairement l'exigence de précision des plans et de mise en œuvre des objectifs nationaux.**

Premièrement, la loi de transition énergétique a prévu des objectifs clairs de gestion des déchets, dont la prévention des 10% des DMA, le recyclage de 65 % des déchets non dangereux non inertes en 2025 ou la division par deux des déchets stockés d'ici 2025. La manière dont est rédigée la loi implique que cette obligation s'applique à chaque collectivité en charge de la collecte et surtout du traitement des déchets, et sans nul doute *a fortiori* à toutes les « grandes collectivités » que sont les syndicats de traitement, les départements et bien évidemment les régions. Il ne fait aucun doute qu'à tout le moins, pour que la France tienne globalement lesdits objectifs, chaque région doit planifier sur la base du respect de la loi de transition énergétique. La formulation retenue par la loi selon laquelle « *le service public de gestion des déchets **décline localement** ces objectifs pour réduire les quantités d'ordures ménagères résiduelles après valorisation* » ne saurait ainsi signifier que chaque collectivité est libre de ne pas respecter ces objectifs, au risque de vider la loi de son sens. La France est un Etat unitaire et non fédéral, où la loi est générale et absolue. Elle s'applique ainsi à tous et, dans le contexte des déchets, à toutes les collectivités. L'apparition récente d'objectifs exprimés notamment en pourcentages, d'abord pour les emballages dans les années 1990, puis globalement au moment du Grenelle et renforcés par la loi de transition énergétique, **change et renforce selon nous les exigences des juridictions administratives.**

Deuxièmement, à une époque plus ancienne où aucun objectif ou presque n'était inscrit dans la loi, les juges pratiquaient un contrôle de **l'erreur manifeste d'appréciation** des choix de traitement (notamment quant à la place du recyclage et de l'incinération – voir [CAA Bordeaux, 17 novembre 2008, n°06BX02145](#)). Il y a lieu de considérer que cette large marge de manœuvre laissée par les juges n'a plus lieu d'être dans la mesure où désormais des objectifs chiffrés sont exprimés dans la loi, dans le but sans équivoque d'influer sur les choix et pratiques des collectivités notamment. Les décisions les plus récentes confirment d'ailleurs la disparition de la référence à l'erreur manifeste d'appréciation dans le contrôle opéré par les juridictions, en faveur d'un contrôle « normal ».

Troisièmement, le décret du 17 juin 2016 a bien **maintenu et renforcé** le rôle de planification fine des installations de traitement des déchets. L'essence de la planification est justement de

bénéficier d'un regard global à l'échelle d'un territoire régional, afin d'assurer des projections sur douze ans qui donnent la marche à suivre, et prévoient les installations nécessaires ou non pour tous les flux de déchets. C'est ainsi qu'il faut comprendre le décret du 17 juin 2016 en ce qu'il précise que le plan régional comprend :



*3° Des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, **déclinant les objectifs nationaux** définis à l'article L. 541-1 de manière adaptée aux particularités régionales, et des indicateurs qui pourront en rendre compte lors du suivi du plan. Ces objectifs peuvent être différenciés selon les zones du territoire couvertes par le plan et la nature des déchets [...]* ;

*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*



La formulation de ce décret est d'ailleurs, sur ce dernier point, plus précise dès lors qu'il mentionne bien à la fois la « **création, l'adaptation et la fermeture** » des installations nécessaires pour le bon respect des objectifs nationaux précités, là où les précédents textes ne retenaient lapidairement que « l'énumération des installations qu'il sera nécessaire de créer ».

Il revient donc à chaque région d'élaborer un plan **basé sur l'atteinte des objectifs** de la loi de transition énergétique (dont 65% de recyclage des déchets en 2025), ce qui se concrétise par la planification cohérente des installations de traitement des déchets sur le terrain, en particulier pour les déchets résiduels. Les conseils régionaux ne sauraient ainsi renvoyer cette responsabilité aux collectivités locales inférieures, auquel cas elles commettraient une **incompétence négative** en n'épuisant pas la compétence qui leur est confiée par la loi. Elles ne sauraient d'ailleurs plus être « protégées » par un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation qui prévalait auparavant. Les décisions les plus récentes citées ci-après témoignent d'ailleurs d'une meilleure appréhension par les juges de la gestion des déchets, et du renforcement du contrôle juridictionnel dont ils ont la responsabilité.

# LA PRÉCISION ET LA TRANSPARENCE DE L'INVENTAIRE DES DÉCHETS

---

Un plan de prévention et de gestion des déchets ne peut être cohérent et efficace que si son état des lieux est dressé avec précision. En effet, c'est bien l'inventaire initial qui permet de calculer l'atteinte des objectifs légaux et de projeter les installations. Si certaines données peuvent être plus difficiles à collecter que d'autres (déchets d'activités économiques notamment), les tribunaux n'hésitent cependant pas à annuler des plans au motif de l'imprécision de l'état des lieux. La planification des déchets étant un exercice peu récurrent dans le temps, il y a lieu de considérer que c'est bien cet exercice qui doit justement permettre de surmonter les difficultés d'obtention des données.

La Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi jugé sur les informations doivent être **suffisamment actualisées** ([CAA Lyon, 25 avril 2013, n°12LY00718](#)) :



*5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 541-14 du code de l'environnement : " Les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés comprennent : (...) 2° Un inventaire prospectif, établi sur cinq et dix ans, des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine " ;*

*6. Considérant que le dossier d'enquête publique ne contenait pas **d'information actualisée** permettant de déterminer avec un degré de précision raisonnable les gisements de déchets industriels banals (DIB) existants ; qu'il se contentait de faire référence à deux études anciennes, établies pour l'une en 1997 par les chambres de commerce et d'industries du département, et pour l'autre en 2004 par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; que ces deux études étaient par ailleurs contradictoires puisqu'elles estimaient le gisement de DIB dans le département de la Loire pour l'une à 728 000 tonnes, et pour l'autre à 290 000 tonnes ; que le dossier d'enquête publique reconnaissait d'ailleurs que ces données nécessitaient d'être actualisées afin de définir des objectifs de valorisation cohérents ; que si le département fait valoir que cette imprécision n'a pas eu de conséquence sur la rédaction du plan et la définition de ses objectifs le rapport soumis au conseil général préalablement à la délibération litigieuse faisait état de la mauvaise connaissance des gisements de DIB, et indiquait qu'il convenait de préciser ces gisements dans un délai de trois ans pour proposer des objectifs cohérents ; que, par suite, et comme l'a estimé à bon droit le Tribunal, **cette imprécision était, compte tenu de l'objet même d'un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés, de nature à entacher d'irrégularité** la composition du dossier d'enquête publique au regard des dispositions précitées de l'article R. 541-14 du code de l'environnement et d'affecter l'ensemble de la procédure*



La Cour de Douai a également complété l'exigence de précision des données par une exigence de **clarté dans leur présentation**, et qu'elles doivent être **facilement exploitables** ([CAA Douai, ordonnance du 14 septembre 2010, n°10DA00965](#)) :



*Considérant que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés approuvé par la délibération litigieuse ne distingue pas de manière prospective les déchets ménagers et assimilés selon leur origine sauf pour les déchets industriels banaux; que le préfet a fait valoir sans être sérieusement contredit que cette absence a des conséquences sur l'élaboration même du plan compte tenu notamment de ce que deux groupements de collectivités territoriales distincts assurent l'élimination et le stockage de 85 % de ceux-ci ; que, d'ailleurs, ces deux syndicats ont émis des avis défavorables au projet ; **que, si divers renseignements sur la quantité, la nature et l'origine géographique de certaines catégories de déchets figurent dans le plan, la présentation de celui-ci semble rendre leur exploitation quasi impossible** ; que, par suite, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés méconnaîtrait les dispositions du 2° de l'article R. 541-14 du code de l'environnement paraît de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en date du 10 mai 2010 par laquelle la commission permanente du conseil général de l'Oise a approuvé la révision du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés*



Plus récemment, le Tribunal administratif de Rennes a une nouvelle fois confirmé la nécessité de disposer de données fiables, en particulier pour les **déchets d'activités économiques** ([TA Rennes, 24 mai 2017, n°1404871](#)) :



*que le CODERST, saisi du plan départemental, a fait porter l'une de ses recommandations sur l'insuffisance de la connaissance du gisement des DAE ; **qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les chiffres relatifs au DAE n'auraient pas pu être appréciés plus précisément** et que la circonstance que la collecte et le traitement des DAE soient effectués par des entreprises privées soit un obstacle à cette connaissance plus approfondie, d'autant plus que ces entreprises sont soumises au régime des installations classées pour l'environnement ; que la circonstance que cette connaissance insuffisante serait partagée par d'autres départements **n'est pas davantage de nature à justifier l'insuffisance manifeste** du rapport sur ce point ; qu'ainsi, l'évaluation environnementale est entachée d'une insuffisance qui a nui à l'information du public et a influé sur le contenu du plan adopté par le Conseil Général*

*du Morbihan ; que cette insuffisance s'étend également, dès lors, au dossier d'enquête publique*



Il découle de ces dispositions que les données doivent être **fiables et facilement compréhensibles par le grand public**. En ce sens, il apparaît nécessaire de présenter des chiffres selon les modes de traitement listés dans la hiérarchie des déchets, en faisant notamment **clairement la distinction entre « valorisation matière » et « recyclage »**. Certaines collectivités ne communiquent parfois qu'un chiffre de « valorisation matière » en incluant par exemple les mâchefers utilisés en remblais, sans communiquer en parallèle un chiffre de « recyclage » (non artificiellement gonflé), ce qui est selon nous de nature à induire le public en erreur.

Pour la bonne connaissance des territoires, il est également indispensable de **bien recenser tous les projets d'installations** de traitement des déchets, notamment dans le but d'adéquation des exutoires, en particulier dans les secteurs en fort développement (dont la méthanisation qui donne lieu à de nombreux projets locaux).

# LES PLANS DEVRONT METTRE EN ŒUVRE LES OBJECTIFS DE LA LOI DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

---

**Les plans devront mettre en œuvre les objectifs de la loi de transition énergétique, et ne pourront contenir que des dérogations limitées.**

Comme rappelé ci-avant, la loi de transition énergétique contient des objectifs globaux, dont le recyclage de 65% des déchets non dangereux non inertes en 2025. Selon la loi, « *le service public de gestion des déchets décline localement ces objectifs pour réduire les quantités d'ordures ménagères résiduelles après valorisation* ». De même, les objectifs des plans régionaux doivent « *décliner **les objectifs nationaux** définis à l'article L. 541-1 de manière adaptée aux particularités régionales* ».

D'une part il y a lieu de considérer que dans un Etat unitaire, la loi qui est en droit « générale et absolue » s'applique à tous, indistinctement de la forme juridique des personnes (personnes morales de droit public, de droit privé, etc.). Ce sont donc toutes les collectivités qui, individuellement, sont tenues par les objectifs de la loi de transition énergétique, moyennant le cas échéant des dérogations selon les territoires, c'est-à-dire des adaptations mineures qui ne peuvent être que strictement limitées et prévues dans le cadre de la planification régionale.

D'autre part, la bonne application de la loi ne peut que, techniquement, passer par le respect des objectifs par tous les producteurs et détenteurs de déchets, qu'il s'agisse de collectivités locales ou d'entreprises privées.

Il convient donc que le plan **exprime clairement les proportions de déchets** envoyés dans les différents types d'installations, selon qu'ils sont réemployés, recyclés, éliminés, etc. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé un plan qui ne contenait aucun scénario fixant les différentes proportions de déchets selon la façon dont ils étaient gérés ([CAA Bordeaux, 2 novembre 2010, n°09BX01289](#)) :



*Considérant, en premier lieu, que le plan contesté **ne fixe pas**, pour les diverses catégories de déchets, contrairement à ce que prescrivent les dispositions précitées du c) de l'article 2 du décret du 18 novembre 1996, **les proportions de déchets qui doivent être, à terme de cinq ans et à terme de dix ans, soit valorisés par réemploi, recyclage, obtention de matières réutilisables ou d'énergie, soit incinérés sans récupération d'énergie ou détruits** par tout autre moyen ne conduisant pas à une valorisation, soit stockés [...]*



Voir aussi [CAA Marseille, 3 juin 2004, n°99MA01462](#), qui confirme cette interprétation :



*Considérant qu'aux termes de l'article 1 alinéa 2 du décret du 3 février 1993 : Les plans comportent des inventaires prospectifs, établis à des horizons de temps de cinq et dix ans, des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine ; ils fixent, pour les diverses catégories de déchets qu'ils définissent, les proportions de déchets qui seront à terme de cinq et dix ans respectivement recyclés, valorisés, détruits ou stockés... ; Considérant que si le plan départemental d'élimination des déchets ménagers ou assimilés litigieux, dans son chapitre 1 procède à une évaluation, selon leur nature, des quantités de déchets produits en moyenne par chacun des différents groupes de communes du département avant son édicition, ainsi que, dans l'article 2-2 de son chapitre 4, à une extrapolation à l'horizon des années 2003 et 2013, **de telles mentions qui ne précisent ni une évaluation dans un délai de cinq ans, ni les proportions de déchets respectivement recyclés, valorisés, détruits ou stockés ne peuvent être regardées comme suffisantes** par rapport aux exigences posées par les dispositions susmentionnées du décret du 3 février 1983 ; que par suite, l'ASSOCIATION FARE SUD est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande ; qu'il y a donc lieu d'annuler ledit jugement et l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes en date du 26 octobre 1994*



Le Tribunal administratif de Rennes a quant à lui précisé de manière plus circonstanciée les **notions de dérogation et d'adaptation** des objectifs nationaux aux particularités locales. Le Tribunal a constaté que le plan départemental du Morbihan prévoyait une dérogation concernant les déchets ménagers et assimilés pour 69% de la population du département. Devant une dérogation d'une telle ampleur, il a jugé qu'elle ne pouvait être qualifiée de « dérogation » et rentrer dans la marge d'adaptation laissée par le Code de l'environnement : (TA Rennes, 24 mai 2017, n°1404871) :



*que le plan, p134, déclare utiliser cette possibilité de dérogation pour les déchets ménagers et assimilés, tout en tenant compte de l'ordre de priorité, pour un territoire représentant 69% de la population départementale ; qu'il résulte cependant des dispositions précitées du code de l'environnement **que les dérogations ne peuvent concerner que certains déchets** « non dangereux spécifiques » et qu'elles doivent être justifiées compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, de la faisabilité technique et de la viabilité économique ; qu'il ne ressort pas des termes du plan que ces conditions soient remplies, **alors qu'il ne résulte pas davantage des termes et de l'esprit des mêmes dispositions qu'une dérogation puisse concerner 69% de la population départementale** ; que la commission d'enquête a justement retenu*

*comme un des motifs de son avis défavorable « que les dérogations à la hiérarchisation, qui sont certes admises dans certaines conditions par la réglementation, concernent près des trois quarts de la population du département » ; que ce faisant le plan méconnaît les objectifs comme les termes des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement*



Cette décision est d'autant plus importante que la **loi NOTRe** telle que codifiée à l'article L541-13 VI du Code de l'environnement, dispose que « *le plan peut prévoir, pour certains types de déchets spécifiques, la possibilité, pour les producteurs et les détenteurs de déchets, de déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets* ». C'est bien à travers la notion de « dérogation », qui est demeurée dans la loi, qu'il faut comprendre la notion « d'adaptation des objectifs » mentionné dans le décret d'application du 17 juin 2016.

Chaque région ainsi que chaque collectivité compétente doit donc considérer qu'elle a l'obligation, individuellement, de respecter les objectifs de la LTECV (« à décliner »), faute de quoi ils ne pourront en outre pas être atteints à l'échelle de la France.

Cela est d'autant plus établi pour les grandes collectivités pour qui le non-respect de ces objectifs, notamment à travers les plans, ne pourrait pas entrer dans la notion de « dérogation » prévue par le Code de l'environnement (notamment dans le cas de syndicats représentant une part substantielle de la population et/ou de la production de déchets du territoire).

Il y a donc lieu de considérer qu'une dérogation ne peut, en droit, concerner qu'une part limitée de la population ou du tonnage de déchets (**critère quantitatif**), et seulement certains types de déchets bien identifiés (**critère qualitatif**). Logiquement, une dérogation ne peut donc pas devenir la « norme », et doit en tout état de cause être solidement justifiée.

# LES PLANS DOIVENT PRÉVOIR LES INSTALLATIONS À CRÉER, ADAPTER OU FERMER SUR LE TERRAIN

---

*Un plan qui doit être suffisamment prescriptif concernant les orientations données à la gestion des déchets, et les choix d'installations de traitement nécessaires*

Si l'inventaire des déchets doit être précis et le plan projeter les objectifs issus de la loi de transition énergétique, il revient *in fine* au plan de prévoir les installations qui, de façon cohérente, permettront d'appliquer la loi, qu'il s'agisse d'installations manquantes ou en surcapacité. La compétence de planification ne saurait ainsi être mise correctement en œuvre si le plan ne retient pas, comme la réglementation le prévoit, les **installations à créer, adapter ou à fermer**, formulation qui paraît au demeurant tout à fait claire.

Cela concerne donc autant les exutoires nécessaires au compostage ou au recyclage des déchets, qu'à leur élimination. En effet, la bonne planification de la mise en décharge et de l'incinération des déchets résiduels est cruciale dans la mesure où c'est bien cette fraction des déchets qui doit être minimisée pour atteindre 65% de recyclage des déchets en 2025.

C'est surtout cette partie de l'exercice qui amène les régions à faire état d'incertitudes sur l'étendue de leur compétence, puisque les décisions locales prises en matière d'installations doivent être « compatibles » avec le plan, lui conférant là une **véritable valeur juridique prescriptive**. A notre sens, **la jurisprudence est relativement claire** même si quelques décisions peuvent sembler contradictoires ou aléatoires. Cette position est renforcée par le décret d'application en vigueur qui nous semble être **plus précis et directif que les précédents textes applicables** aux plans départementaux, en mentionnant le triptyque « création, adaptation, fermeture ».

Ainsi, un plan prévoyant des orientations trop générales pour certaines catégories d'usines, tel que « *le plan n'interdit pas [...]* », ou renvoyant à des études et décisions ultérieures, verserait dans **l'incompétence négative**, c'est-à-dire le non épuisement de sa compétence par une personne morale de droit public.

Si la relation entre le plan et les décisions des collectivités locales ou des autres entités sur le terrain n'est pas celle de la « conformité », le rapport de « compatibilité » n'en est pas pour autant un concept vide de sens. L'autorité en charge du plan doit ainsi mettre en mesure les décideurs locaux de savoir si le projet qu'ils envisagent rentrent dans le cadre de la gestion que le plan prévoit, **ce qui requiert de la part du planificateur de sortir de l'ambiguïté et d'aller vers un minimum de précision**. C'est d'ailleurs bien l'essence d'une planification globale que de ne pas remettre à plus tard des décisions importantes comme la création, l'adaptation ou la fermeture d'installations de traitement des déchets.

Le Tribunal administratif de Lyon a ainsi donné une définition assez claire de la notion de « compatibilité » dans un processus de planification, comme la création d'une information « suffisamment précise » pour permettre aux collectivités inférieures de prendre des décisions à la lumière du plan ([TA Lyon, 26 janvier 2011, n°0800090](#)) :



Considérant qu'il est par ailleurs constant que le plan litigieux énumère à sa page 119 des centres de stockage de déchets ultimes qu'il est nécessaire de créer ; que dès lors que la carte de la page 145 ne définit pas la localisation prévue pour ces centres, il résulte des dispositions de l'article précité que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés devait définir les critères retenus pour déterminer leur localisation ; que si ces critères n'ont pas nécessairement à définir des zones géographiques où pourront potentiellement être implantées les installations à créer, **leur définition doit être suffisamment précise pour que l'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation individuelle en matière d'élimination des déchets ménagers et assimilés soit en mesure d'établir si le site ou l'installation en cause s'inscrit dans le cadre de la gestion prévue par le plan** ; qu'en outre, ces critères de localisation doivent être en lien avec les principaux objectifs poursuivis par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, notamment la protection de la santé publique et de l'environnement et l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installation d'élimination ; que si le département de l'Ain allègue de l'existence d'un critère économique de localisation des centres de stockage des déchets ultimes, il ressort des pièces du dossier, notamment de la page 78 du plan en cause, que ce critère n'apporte de précision utile qu'en ce qui concerne la localisation des futures unités de valorisation énergétique ; qu'ainsi, le seul critère retenu par le plan litigieux pour l'implantation des centres de stockage des déchets ultimes est celui de la compatibilité géologique ; **que ledit plan, qui ne fait que rappeler une contrainte technique qui sera nécessairement prise en compte par l'autorité compétente lors de la délivrance des autorisations relatives à la création des centres de stockage des déchets ultimes, ne permet pas à cette dernière d'établir si leur création s'inscrit dans le cadre de gestion qu'il prévoit** ; que, par suite, les critères retenus par le conseil général de l'Ain en ce qui concerne la localisation des centres de stockage des déchets ultimes à créer sont insuffisamment précis pour répondre aux exigences des dispositions précitées



La planification des installations de traitement constitue donc un aboutissement logique d'un effort d'inventaire et de scénarisation. Cela constitue une exigence des tribunaux administratifs rappelée à de nombreuses reprises, confirmant contre toute attente que **des annulations de plans ont surtout été prononcées à l'encontre de plans insuffisamment prescriptifs et stéréotypés**, plutôt que l'inverse.

Il s'agit d'une obligation anciennement posée par les tribunaux ([TA Toulouse, 17 juin 1999, n°962987](#)) :



*Considérant que pour respecter les prescriptions légales et réglementaires relatives à la mise en œuvre d'un inventaire prospectif de l'équipement existant, il incombe aux concepteurs du plan, à partir de l'inventaire exhaustif de l'existant, de procéder à un exposé raisonné et motivé **de ce qui pouvait être conservé, devait être modernisé ou remplacé ou même créé « ex nihilo »**, compte tenu des orientations adoptées et des quantités prévisibles de déchets à éliminer dans le département*



Autre illustration, il a été jugé que de telles décisions ne sauraient non plus être remises à plus tard, ultérieurement à l'élaboration du plan ([TA Bordeaux, 18 mai 2000, n°962736](#)) :



*Considérant qu'aux termes de l'article 10-2 de la loi susvisée du 15 juillet 1975 le plan départemental d'élimination des déchets ménagers "doit obligatoirement prévoir, parmi les priorités qu'il retient, des centres de stockage de déchets ultimes issus du traitement des déchets ménagers et assimilés"; **que le plan approuvé par l'arrêté litigieux, qui se borne à indiquer "que le stockage des déchets ultimes nécessitera la mise en place d'au moins un centre de stockage", ne remplit pas cette condition**; qu'il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués, les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté préfectoral en date du 30 août 1996*



Le plan constitue donc, en jurisprudence, un véritable « instrument de programmation » ([TA Nice, 28 mars 2000, n°985819](#)) :



Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le plan départemental d'élimination des déchets approuvé par l'arrêté litigieux ne reconnaît pas comme un objectif clairement identifié la limitation en distance et en volume du transport des déchets, ni n'énonce les mesures propres à atteindre cet objectif; qu'il se borne à qualifier cette limitation de moyen pour atteindre un autre objectif plus général : la réduction des nuisances, et n'étudie pas comme tels, au regard de leur impact sur l'environnement, les différents scénarios de transports possibles au regard de la nature et de l'implantation des centres de dépôt et de traitement des déchets; que ce plan ne dresse nullement, au regard de leurs nuisances et de leurs pollutions induites, l'état des installations de traitement des déchets existantes ou envisagées, ni ne comporte de tableau comparatif des solutions envisageables et de leurs impacts respectifs; que, de manière générale, ledit document, essentiellement descriptif, ne comporte aucune recommandation sur les mesures à prendre et ne constitue donc point un instrument de programmation, dans le département des Alpes maritimes, d'une action de l'Etat et des collectivités territoriales qui puisse être regardée comme visant à garantir, en matière de collecte, de tri et de traitement des déchets, un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé publique au sens des articles 1er et 2-1 de la loi précitée du 15 juillet 1975 ; que, dès lors, le comité de sauvegarde des sites et de l'environnement de Roquefort-les-Pins est fondé à soutenir que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés approuvé par l'arrêté préfectoral litigieux est un document incomplet et qu'il ne respecte pas les principes de précaution et d'action préventive prescrits par les dispositions susrappelées ;



Les tribunaux considèrent ainsi que ce travail de planification des installations est nécessaire pour **tous les modes de traitement des déchets**, tels que les centres de tri par exemple et donc, par analogie, aux autres types installations selon les flux de déchets dont il s'agit, et les exutoires qui leurs sont propres ([TA Marseille, 2 octobre 2007, n°0601072](#)) :



Considérant, d'autre part, que si le plan contesté prévoit la localisation des unités de tri-méthanisation-compostage sur le territoire de quatre collectivités (le SAN Ouest Provence, la Communauté d'agglomération Galaban Huveaune Sainte-Baume, la Communauté du Pays d'Aix, la communauté de communes Vallée des Baux et Alpilles) dans le cadre de leurs déclarations d'intention de réaliser des installations de traitement biologique des ordures ménagères résiduelles, il comporte, en méconnaissance des prescriptions de l'article 2 du décret du 18 novembre 1996 relatives à la localisation préconisée, une incertitude sur la définition des sites particuliers d'implantation, laissée à la seule appréciation de ces collectivités qui n'ont pris aucun engagement précis sur ce point ; que s'agissant, en outre, des centres de tri, le plan ne précise pas davantage les installations dont la création sera nécessaire pour faire face aux besoins estimés, ni leur localisation préconisée ; que de telles omissions présentent, compte tenu des objectifs fixés aux plans départementaux d'élimination des déchets par les dispositions précitées et notamment de la fonction prospective qui est dévolue à ces plans, et alors même que la charge de l'organisation de la collecte, du traitement et de l'élimination des déchets revient aux communes, un caractère substantiel ; que, dès lors, en approuvant par sa délibération du 30 janvier 2006 le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône a fait une inexacte application des dispositions susmentionnées ;



#### **Ces exigences et analyses sont confirmées par différentes Cours administratives d'appel.**

Une décision intéressante confirme, dans l'interprétation de la notion de « compatibilité », que l'autorité en charge de la planification **n'est pas empêchée dans ce travail** par le fait qu'elle n'aurait pas directement la charge de la collecte et du traitement des déchets. Le fait que les collectivités locales en soient responsables ne peut donc pas servir de justification pour ne pas s'atteler à une planification des exutoires suffisamment précise. En l'occurrence, le débat judiciaire portait sur la localisation d'installations, exigence explicite qui a certes disparu dans les nouveaux textes. Mais la transposition demeure possible dans l'analyse du **rapport de compatibilité**, et s'agissant de la répartition des rôles entre deux entités (voir ainsi [CAA Bordeaux, 20 novembre 2003, n°99BX02174](#) (confirmation TA Toulouse, 17 juin 1999) :



*Considérant que le plan contesté, alors même qu'il prévoit la création d'un ou de plusieurs centres de tri pour les déchets recyclables secs collectés, de neuf centres de transit, d'un réseau de déchetteries, de deux ou trois centres de tri des déchets*

*industriels banals, d'une unité d'incinération et d'un centre de stockage des déchets ultimes, ne comporte aucune indication quant aux secteurs géographiques qui paraissent le mieux adaptés pour l'implantation de ces installations ; qu'une telle omission revêt, compte tenu des objectifs fixés aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers par la loi du 15 juillet 1975 modifiée **et notamment de la fonction prospective qui est dévolue à ces plans par ladite loi et alors même que la charge de l'organisation de la collecte, du traitement et de l'élimination des déchets revient aux communes, un caractère substantiel** ; que, dès lors, en approuvant par son arrêté du 1er octobre 1996 le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés du département de l'Aveyron, le préfet a fait une inexacte application des dispositions législatives et réglementaires susmentionnées ; que, par suite, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêté du préfet de l'Aveyron en date du 1er octobre 1996*



Il convient enfin de rappeler que la jurisprudence administrative a récemment conforté le pouvoir dont disposent les autorités planificatrices en matière de prescription des installations à créer, adapter ou fermer. Les juges ont ainsi confirmé que l'autorité planificatrice, qui doit bien recenser les projets entérinés par les collectivités au moment de l'élaboration du plan, n'est **nullement obligée de les retenir dans ses prescriptions finales**. Le Conseil régional n'est ainsi pas une chambre d'enregistrement liée par les projets des collectivités ou des entreprises privées ([CAA Lyon, 4 juillet 2017, n°14LY02514](#)) :



*que, contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions, qui obligent les auteurs d'un plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux à examiner les choix d'équipements à modifier ou à créer qui, contribuant aux objectifs précisés par l'article 46 de la loi du 3 août 2009, ont été entérinés par les personnes morales droit public responsables du traitement des déchets, **ne peuvent être interprétées comme leur imposant de retenir de tels projets qui, alors même qu'ils rempliraient les conditions requises, peuvent être écartés pour des motifs tenant, notamment, à l'appréciation portée sur les capacités actuelles et futures des installations de traitement** des déchets existantes, aux hypothèses retenues quant à la réduction projetée de la production de déchets ou, comme en l'espèce, aux incertitudes techniques et réglementaires relatives aux procédés proposés*



Malgré toutes ces décisions relativement claires, il apparaît que l'étendue du pouvoir de planification des conseils régionaux demeure une question sensible, malgré le fait qu'à notre connaissance, peu de plans aient été finalement annulés pour cause de « précision excessive » et d'incompétence. A ce titre, le plan ne peut évidemment pas aborder des sujets qui s'éloignent trop de la stricte planification : le plan des Pyrénées orientales a en effet été annulé car il ne pouvait statuer sur l'usage ou non des mâchefers en remblai routier (voir en ce sens [TA Montpellier, 8 mars 2016, n°1401316](#)).

## **L'étendue des compétences des autorités planificatrices : analyse de l'annulation du PREDEC d'Ile-de-France**

Dernièrement, c'est surtout le jugement du Tribunal administratif de Paris rendu sur le PREDEC d'Ile-de-France de 2015, qui a défrayé la chronique et questionné l'étendue des compétences des autorités planificatrices. Rappelons que ce plan instaurait un « moratoire » sur le stockage des déchets du BTP en Seine et Marne. Certaines dispositions du plan ont été annulées par le Tribunal administratif de Paris, son jugement étant depuis régulièrement mis en avant par les collectivités pour argumenter que leur compétence de planification des installations serait très peu étendue (afin de ne pas « empiéter » sur les compétences de l'Etat, autorité qui autorise *in fine* les usines).

Il s'agit cependant d'un cas bien spécifique, faisant suite à une décision certes peu habituelle de la part d'une collectivité planifiant les déchets. Voici le passage en question ([TA Paris, 9 mars 2017, n°1513805](#)) :



*qu' « aucun projet d'extension ou de création de capacités de stockage de déchets inertes ne pourra être autorisé dans le département de Seine-et-Marne pendant une durée de trois ans à partir de la date d'approbation du plan » et, d'autre part, qu' « à l'expiration de ce délai, les nouvelles capacités de stockage de déchets inertes dans le département de Seine-et-Marne ne pourront être autorisées que dans le respect d'un plafond de quatre millions de tonnes par an pour le reste de la durée du plan » »*

[...]

*« que, toutefois, en l'espèce, les dispositions relatives au moratoire ont pour objet direct **d'interdire de manière inconditionnelle**, pendant une durée de trois ans, la création d'installations de stockage de déchets inertes ou l'extension de leurs capacités dans l'ensemble de ce département, le suivi de la délivrance des autorisations préfectorales d'exploitation de capacités d'installations de stockage des déchets inertes par département permettant de s'assurer du respect de cette prescription ; qu'à l'issue de cette période d'interdiction, le plan impose une limitation absolue des capacités de stockage de déchets inertes en fixant un plafond ne pouvant être dépassé dans l'ensemble du département ; que, par suite, ces dispositions du plan ont pour effet de **lier la compétence de l'autorité compétente** pour délivrer les autorisation d'exploitation et d'extension de ces installations dans **l'ensemble du département** »*



D'une part, le jugement intervient dans un **contexte spécifique** : l'agglomération parisienne, située au cœur de l'Ile-de-France, produit une grande quantité des déchets du BTP qui ne peuvent être traités au cœur de la région, et doivent l'être dans les départements les plus ruraux, provoquant un mécontentement compréhensible de la part des populations concernées.

D'autre part la décision de la région, particulièrement forte, consistait à « geler » l'autorisation de nouvelles décharges pendant trois ans, et instaurait un plafond d'enfouissement annuel passé ce délai. Il apparaît qu'une telle décision est pour le moins inhabituelle en la matière, ce qui a certainement pu décontenancer la juridiction, qui a alors souhaité passer un message clair et « ne pas faire jurisprudence » en validant un tel plan – notamment sur déféré de l'Etat.

Ce jugement s'interprète par le fait qu'un tel moratoire, fondé en partie sur une raison de (non) acceptabilité des installations de stockage de déchets inertes en Seine et Marne semble **trop inconditionnel** pour la bonne prise de décision au niveau local. Le plan a probablement été censuré sur ce point car un tel moratoire s'apparente à une « suspension » de décision, l'action administrative étant alors « passive » et « impossible » (consistant à ne pas autoriser, à remettre à plus tard la décision), et non plus « active » (au sens d'un programme d'action à mettre en œuvre).

En outre, la décision de suspendre la possibilité d'autoriser des installations était certainement **géographiquement trop générale**, ni ne découlait d'une argumentation fondée sur les besoins en capacité de traitement. L'argument utilisé par la région et analysé par le tribunal était celui du « rééquilibrage territorial », et il y a lieu de considérer que c'est **surtout ce fondement juridique qui n'a pas convaincu les juges**, en plus du fait que les juridictions administratives sont souvent opposées à des interdictions générales et absolues, par analogie avec le contrôle des pouvoirs de police des autorités administratives. Une argumentation fondée sur les (non) besoins de traitement pour interdire certaines catégories d'usines aurait certainement permis de mieux justifier la décision, comme cela est attendu de la part des autorités planificatrices qui inventorient les déchets, établissent des scénarii et énumèrent les installations nécessaires (raisonnement et attentes de la planification que ce jugement ne remet pas en question).

Enfin, la décision de la région concernait les déchets du BTP qui étaient relativement peu encadrés par des objectifs nationaux de prévention ou recyclage à l'époque. Or depuis 2015, la loi fixe un objectif clair de valorisation sous forme de matière de 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020, élément qui est de nature comme pour d'autres flux de déchets, à **motiver une action claire et efficace** de la part des autorités planificatrices pour ne pas reconduire certaines capacités d'élimination. Le fondement juridique du « non besoin » d'élimination apparaît alors bien plus solide et implacable.

Par analogie avec l'objectif légal de division par deux des déchets non dangereux non inertes enfouis d'ici 2025, la transcription de cet objectif par les premières ébauches de plans des régions est de décider que peu voire pas de nouvelles autorisations seront délivrées dans les prochaines années, ce qui semble tout à fait légal et logique dans un tel plan alors même que cela revient également à geler certaines installations.

On peut ainsi se questionner : en quoi le fait de prévoir la non réalisation d'installations en raison de l'absence de besoin, se différencie d'une décision positive de créer une installation donnée dans une zone du plan ? En réalité, ces deux décisions qui se matérialisent différemment (dans un cas rien ne se passera, dans l'autre une installation sera construite) ont la même essence et **consistent à planifier des exutoires en fonction de besoins** découlant d'un scénario. Les nombreuses décisions citées ci-avant valident largement le droit et surtout l'obligation d'une autorité planificatrice à prévoir de façon suffisamment précise les installations découlant en cascade de ses projections et du scénario retenu.

Un scénario clair étant fixé à travers la loi de transition énergétique en termes d'objectifs à atteindre, il faut interpréter le jugement du Tribunal administratif de Paris comme un cas d'espèce motivé par des éléments atypiques, tant factuellement que juridiquement : le contexte particulier de l'époque, du gisement, de la localisation et des motifs (probablement insuffisants) qui ont fondé la décision de moratoire et son annulation.

En considérant que « *ces dispositions du plan ont pour effet de **lier la compétence** de l'autorité compétente pour délivrer les autorisation d'exploitation et d'extension de ces installations dans l'ensemble du département* », le Tribunal rappelle en quelque sorte une tautologie. Il est évident que le rapport de compatibilité « lie », d'une façon ou d'une autre et notamment en fonction de la clarté du plan, l'autorité sur le terrain – c'est d'ailleurs bien son objectif. Le Tribunal a certainement voulu exprimer le fait qu'en l'occurrence, le plan était certainement « **trop** » **liant**, pour une trop longue durée, de façon géographiquement trop étendue et sans base légale suffisante. Il rappelle ainsi aux régions qu'elles doivent, ce qui est parfaitement compréhensible, composer avec d'autres personnes morales qui détiennent elles-aussi des prérogatives en matière de gestion des déchets, sans pour autant s'effacer complètement.

Afin d'illustrer un peu plus encore les débats difficiles qui se nouent autour du choix des modes de traitement, des objectifs et de la planification plus ou moins précise des exutoires, citons un arrêt de la CAA Nantes ([1<sup>er</sup> décembre 2009, n°08NT00338](#)). La Cour s'est prononcée sur une requête d'une association qui argumentait que le plan laissait une place trop importante à la mise en décharge et l'incinération (augmentation de certaines capacités, etc.). Le recours a été rejeté, les juges ayant considéré qu'une place suffisante était faite à la valorisation des déchets par rapport aux objectifs de l'époque.

A relever dans cet arrêt : au détour des argumentations et de la motivation, les juges ont été amenés à analyser une **augmentation de capacité** d'une usine d'incinération, sans que cela n'ait semblé poser de problème concernant l'étendue des compétences du planificateur. Si le moyen de l'excès de précision n'a pas été soulevé comme tel dans le cadre des débats, on constatera que l'augmentation d'une capacité donnée constitue tout de même une décision d'une grande « précision » liant les parties prenantes à l'avenir. Cette précision du plan, non critiquée par les juges d'appel, **a au contraire servi à la Cour** pour mener son argumentation et examiner avec soin les faits qui lui étaient soumis :



*Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 2 du décret du 18 novembre 1996 susvisé, dans sa version alors en vigueur : Les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés comprennent : (...) f) L'énumération, compte tenu des priorités retenues, **des installations qu'il sera nécessaire de créer pour atteindre les objectifs** définis au c, leur localisation préconisée, notamment en ce qui concerne les centres de stockage de déchets ultimes issus du traitement des déchets ménagers et assimilés ; [...]*

*que la circonstance que le plan envisage, pour l'unité d'incinération de Saint-Benoît-la-Forêt, soit sa mise en conformité soit le remplacement du four existant **dont les capacités passeraient de 35000 à 40000 tonnes**, ne saurait être regardée comme*

*contraire aux dispositions du f) de l'article 2 du décret du 18 novembre 1996, dès lors qu'elle concerne une installation existante dont les capacités ne seront, en outre, que faiblement augmentées dans l'hypothèse du remplacement du four*



La compétence des régions demeure donc, à notre sens, particulièrement étendue pour planifier, conformément aux exigences du décret du 17 juin 2016, **la création, l'adaptation ou la fermeture de tous les types d'installations de traitement des déchets**. Il faut surtout retenir du jugement précité du TA de Paris qu'il existe certes un cadre au pouvoir de planification des exutoires, des limites à ne pas franchir et aussi des arguments plus pertinents que d'autres. Ce jugement n'est donc pas un coup de semonce remettant fondamentalement en cause la compétence des régions à être prescriptives et précises. Au contraire, les nombreuses décisions de justice confortent **par leur nombre et leur motivation** que les plans **pêchent plus souvent par incompétence négative** que par excès de précision.

Plusieurs cas de figure sont ainsi à envisager. Prévoir les exutoires à créer, en particulier pour les filières à soutenir (centres de tri, biodéchets, etc.) permettra de bien orienter l'investissement des collectivités locales. Cela est encore plus vrai pour le traitement des déchets résiduels (incinérateurs, centres de stockage, chaudières CSR), que la région est parfaitement en droit d'encadrer et de coordonner dans le but d'éviter des surcapacités. En matière d'adaptation des installations, les régions pourront trouver un équilibre dans le cadre de la compatibilité, avec des lignes directrices pouvant influencer fortement les décisions locales et les dossiers ICPE. Quant aux installations en fonctionnement, si la région n'a pas le pouvoir matériel de fermer des usines, au moins peut-elle constater clairement des surcapacités, mettre en lumière l'inutilité de certaines installations, ou à tout le moins écarter les renouvellement et extension de capacité à plus long terme. En effet, des plans qui prévoyaient *a contrario* des augmentations de capacité (en l'occurrence d'une usine d'incinération) ont déjà été validés (*qui peut le plus, peut le moins* - CAA Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, n°08NT00338 précité).

# LA BONNE PLANIFICATION DES « NOUVEAUX » FLUX COMME LES BIODÉCHETS

---

Le contexte législatif et réglementaire renouvelé implique une attention particulière de la part des régions sur des flux qui étaient auparavant considérés comme non prioritaires.

En effet, **plusieurs objectifs nouveaux** ont fait leur apparition dans la loi, et en particulier la gestion séparée des biodéchets d'ici 2025, orientation que les plans régionaux doivent concrétiser, tant dans l'appréciation suffisamment précise de tous les gisements (dont biodéchets présents dans les OMR), que dans la planification des exutoires. Plusieurs plans départementaux avaient ainsi été censurés sur l'aspect « emballages », qui à l'époque devaient faire l'objet d'une partie spécifique (avec des objectifs de recyclage précis déterminés par décret). Par analogie, il y a lieu de considérer que les régions doivent prendre au sérieux l'accompagnement des nouvelles filières, dont la gestion séparée des biodéchets.

Cette recommandation est valable pour d'autres filières visées par des objectifs chiffrés ambitieux, avec les installations qui leurs sont propres : montée en charge du recyclage des déchets du BTP, certaines filières REP ou encore la **progression de la prévention** (par identification des actions à mener, des programmes locaux à réaliser, etc.).

A plusieurs reprises, les juridictions ont ainsi clairement rappelé l'importance d'aborder ces flux spécifiques (par analogie à l'époque, celle des emballages), quantitativement et qualitativement ([TA Grenoble, 7 mai 2008, n°0504873](#)) :



*Considérant que si le plan adopté comporte des dispositions et des tableaux relatifs au recyclage et à la valorisation des déchets d'emballages, ces mesures dispersées parmi les dispositions d'un plan applicable à l'ensemble des déchets, au lieu d'être rassemblées dans le cadre d'un chapitre propre au recyclage et à la valorisation des déchets d'emballages pour former un programme de gestion complet, **ne permettent pas de disposer de données certaines pour assurer la satisfaction des objectifs recherchés**, notamment "la mise en place (...) de systèmes de retour, de collecte et de valorisation (...) destinés à garantir un rendement optimal des emballages et déchets d'emballages" et l'instauration d'un tri à la source "pour parvenir à un taux élevé de recyclage" ; **qu'elles ne sont donc pas de nature à répondre aux exigences quantitatives et qualitatives** fixées par les dispositions précitées pour parvenir à la constitution d'une filière spécifique de collecte, de traitement et de valorisation des déchets d'emballages ; que dans ces conditions, le préfet de la Haute-Savoie, en approuvant, par l'arrêté contesté du 20 juillet 2005, le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, a méconnu l'obligation imposée par le décret du 18 novembre 1996 de définir un chapitre spécifique pour la gestion des emballages et des déchets d'emballages au sein dudit plan*



Les juridictions d'appel ont confirmé cette attente d'une prise en compte suffisante de telles filières, qui doivent également faire l'objet d'un **programme de gestion cohérent, complet et rigoureux** ([CAA Nantes, 8 novembre 2005, n°03NT01781](#)) :



*Considérant que le ministre de l'écologie et du développement durable soutient que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de la Manche répond aux exigences définies par lesdites dispositions législatives et réglementaires, dès lors qu'il comporte en ses pages 12, 62 à 65, 165 à 167, 186 et 190, des dispositions et des tableaux relatifs au recyclage et à la valorisation des déchets d'emballages ; que, toutefois, ces mesures dispersées parmi les dispositions d'un plan applicable à l'ensemble des déchets, au lieu d'être rassemblées dans le cadre d'un chapitre propre au recyclage et à la valorisation des déchets d'emballages pour **former un programme de gestion cohérent, complet et rigoureux**, ne permettent pas de disposer de données exploitables pour assurer la **satisfaction des objectifs recherchés**, notamment la mise en place (...) de systèmes de retour, de collecte et de valorisation (...) destinés à garantir un rendement optimal des emballages et déchets d'emballages et l'instauration d'un tri à la source pour parvenir à un taux élevé de recyclage ; **qu'elles ne sont donc pas de nature à répondre aux exigences quantitatives et qualitatives fixées par les dispositions précitées, pour parvenir à la constitution d'une filière spécifique de collecte, de traitement et de valorisation des déchets** d'emballages ; que dans ces conditions, le préfet de la Manche, en approuvant, par l'arrêté contesté du 10 septembre 2001, le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, a méconnu l'obligation imposée par le décret du 18 novembre 1996 de définir un chapitre spécifique pour la gestion des emballages et des déchets d'emballages au sein dudit plan*



Il est donc nécessaire que le plan accompagne suffisamment la montée en charge des nouvelles filières prévues par la loi de transition énergétique, au premier rang desquelles la **gestion séparée des biodéchets**. Pour cela, un inventaire le plus précis possible des quantités à traiter sera nécessaire. Il apparaît que certaines régions ont inventorié uniquement les déchets verts (pesés en déchèterie) et les déchets des gros producteurs (tracés via leur classement ICPE). Cet inventaire ne peut être complet, et la LTECV respectée en 2025 que si le plan intègre également les **biodéchets encore présents dans les ordures ménagères**, le cas échéant à l'aide des caractérisations menées par les collectivités locales. **L'adéquation des exutoires** (capacités actuelles et besoins futurs) doit également être envisagée, qu'il s'agisse du compostage de proximité / industriel ou de la méthanisation, conformément au point 5 précédemment développé.

**Fin de document**

