



HAL
open science

Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif

Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery, Marta Matias-Mendes

► To cite this version:

Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery, Marta Matias-Mendes. Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif. Développement durable et territoires, 2018, 9 (2), 16 p. 10.4000/developpementdurable.12139 . hal-03489487

HAL Id: hal-03489487

<https://hal.inrae.fr/hal-03489487>

Submitted on 17 Dec 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 9, n°2 | Juin 2018

Les temps des territoires

Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif

Conflicts regarding siting or expansion of sanitary landfills: irreversibilities in the use of administrative law

Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery et Marta Matias-Mendes



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/12139>

DOI : [10.4000/developpementdurable.12139](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12139)

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Ce document vous est offert par INRAE Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement



Référence électronique

Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery et Marta Matias-Mendes, « Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°2 | Juin 2018, mis en ligne le 15 juin 2018, consulté le 17 décembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/12139> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12139>



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Des conflits autour de projets d'installations de stockage de déchets : les irréversibilités dans l'usage du droit administratif

Conflicts regarding siting or expansion of sanitary landfills: irreversibilities in the use of administrative law

Laura Chatel, Perrine Vincent, Jacques Mery et Marta Matias-Mendes

Les difficultés d'implantation d'installations de stockage de déchets et autres « *Locally Undesirable Land Uses* » (LULU) ont été la source de plusieurs analyses et ouvrages dès les années 1980 en Amérique du Nord (Lake, 1987). La question de la localisation des installations (avant même le développement de la problématique des nuisances d'exploitation) a fait l'objet de nombreuses études empiriques et théoriques conduisant à un *facility siting credo* (Kunreuther et Susskind, 1991), c'est-à-dire un ensemble de recommandations pour une meilleure prise en compte des parties prenantes. Quelques études de cas français au sujet de la localisation d'infrastructures ont aussi été effectuées dans les années 2000 (Barbier et Waechter, 2001 ; Lecourt, 2003 ; Nevers et Couronne, 2003 et 2004). Depuis, les études se succèdent, tant à l'échelle nationale qu'internationale sur les conflits liés à la localisation et l'implantation de nouvelles installations de traitement de déchets (Rabe, 1994 ; Ishizaka et Tanaka, 2003 ; Owens, 2004 ; Lisdskog, 2005 ; Marchetti, 2005 ; Marques *et al.*, 2005), mais aussi autour de leur fonctionnement (Kirat et Torre, 2004 ; RDC Environnement, 2008). Malgré ce cumul de connaissances et d'expériences, les situations conflictuelles persistent, comme en témoignent la presse régionale et un nombre croissant de sites web associatifs.

Emblématiques des équipements rejetés (Subra, 2007), les projets d'implantation ou d'extension d'installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) provoquent ainsi des oppositions, prenant parfois des proportions importantes qui se traduisent par de fréquents recours à la justice (Guérin, 2005 ; 2006). En effet, face à des porteurs de projet qui ne veulent (voire peuvent) pas tenir compte des demandes de certaines parties prenantes, la justice reste souvent le dernier recours. Un opposant interviewé à propos d'un projet le dit clairement : « C'est le seul moyen de contrer les projets. » Même si certains auteurs comme Torre et Lefranc relativisent cette tendance en signalant que, dans les cas de conflits d'usage spécifiques aux zones rurales et périurbaines, « les cas de règlement amiable sont aussi nombreux que ceux faisant l'objet d'une condamnation par la justice » (2006, p. 12), les façons de faire sont indéniablement altérées. Ceci conduit « à considérer le recours aux tribunaux comme un élément du fonctionnement social ordinaire » (Guérin, 2005, p. 115), qui plus est lors d'une situation conflictuelle conduisant à de véritables « batailles » (Latour, 1999). Les recours de plus en plus systématiques aux tribunaux pourraient ainsi devenir une sorte de contre-pouvoir : des opposants se sentant exclus pourraient tout de même influencer sur le déroulement des projets en adoptant la voie du contentieux, dans l'espoir que leurs droits soient reconnus et leur opposition légitimée (Honneth, 2002 ; Holloway, 2008 ; Agrikoliansky, 2010).

Nous ne souhaitons pas ici retracer tous les leviers existants du point de vue juridique pour contrer les projets, de nombreux travaux s'étant déjà penchés de manière plus approfondie sur la mobilisation du droit dans les conflits en aménagement (Jeanneaux et Kirat, 2005 ; Cadoret, 2006 ; Kirat et Melot, 2006 ; Torre et Lefranc, 2006 ; WWF et CNIID, 2007 ; Melot et Pham, 2012 ; Azuela et Ugalde, 2012 ; Chatel, 2014 ; Ugalde *et al.*, 2015). Il ne s'agit pas non plus de déterminer à qui profite la temporalité des décisions dans la confrontation qui oppose porteurs de projets et opposants, l'analyse des cas d'étude montrant d'ailleurs que de telles conclusions sont difficiles à tirer.

L'objectif est surtout d'explicitier les aspects juridiques des conflits liés à un type précis d'équipement : les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND – dans la suite de cet article, l'expression simplifiée « installations de stockage » sera utilisée)¹. Rappelons que « non dangereux » ne veut pas forcément dire non problématique ou non complexe. Au contraire, la gestion de ce type de déchets implique une gouvernance où collectivités et usagers sont impliqués. Leurs relations, imbriquant coopération et opposition, sont bien plus riches qu'avec d'autres types d'équipements de traitement de déchets et donnent lieu, par conséquent, à plus de prises pour l'observation de la contestation au niveau juridique.

Partant de l'hypothèse que l'étude des discours des acteurs en présence permet d'identifier les conditions dans lesquelles émergent et se développent les conflits, nous nous sommes concentrés sur l'observation de sites représentatifs de différentes combinaisons de temporalités d'installations et de conflit, en veillant à la répartition géographique sur le territoire de la France métropolitaine et au mode de gestion public ou privé (cf. Tableau 1).

Tableau 1. Répartition des cas d'étude selon les critères de sélection

Critère de sélection	Précision sur le critère		Cas d'étude
Temporalité de l'installation de stockage et du conflit	Projet d'implantation	Pas de décision confirmée pour l'implantation	3, 9
		Implantation de l'installation annulée	1
		Installation mise en œuvre	4, 8
	Projet d'extension	Extension annulée mais poursuite de l'exploitation	5, 7
		Extension annulée et fermeture (post-exploitation)	6
		Extension mise en œuvre	2, 9
Répartition géographique	Nord-Ouest		2
	Nord-Est		4, 6, 8
	Centre		3
	Sud-Est		1, 7, 9
	Sud-Ouest		5
Mode de gestion	Public		1, 2, 3, 7, 9
	Privé		4, 5, 6, 8

Neuf sites ont ainsi été sélectionnés à partir d'un panel plus vaste issu d'un travail de recensement de l'ensemble des situations conflictuelles autour des installations de stockage en France métropolitaine². Le choix de se concentrer sur plusieurs cas d'étude n'est pas fortuit, étant donné notre volonté de fonder notre réflexion sur un nombre conséquent de cas concrets, représentatifs de la diversité des conflits et allant au-delà des cas les plus médiatisés.

En 2013, 61 entretiens semi-directifs ont été menés auprès de 78 acteurs, cumulant près de 140 heures d'échanges. Il s'agit majoritairement de porteurs de projets publics ou privés (acteurs économiques du secteur, élus locaux ou départementaux), de riverains et d'opposants aux projets³. La sélection des acteurs clés s'est faite en fonction de leurs rôles sur le terrain, mais aussi de leurs disponibilités pour accueillir les enquêteurs. Aucune catégorie précise d'acteurs n'a été privilégiée, dans une « une logique de diversification maximale » (Bréchon, 2011). Une présentation des typologies d'acteurs selon leurs statuts et l'intérêt qu'ils manifestent pour cette recherche ainsi que le nombre final d'enquêtés est synthétisée dans le Tableau 2.

Tableau 2. Intérêt de chaque catégorie d'acteurs sélectionnés et nombre d'enquêtés

Catégories d'acteurs	Intérêt pour l'enquête	Nombre d'enquêtés
Élus municipaux	Acteurs à l'interface entre les citoyens et les élus à une échelle plus large, les élus municipaux apportent une compréhension fine de situations et conflits. On distingue les maires des communes d'implantation de l'équipement de ceux des communes voisines, sachant que ces dernières peuvent parfois être les plus affectées par des nuisances.	29 membres : 23 maires et 6 conseillers municipaux.
Membres actifs des collectifs d'opposants	Les présidents des collectifs d'opposants sont indispensables à la compréhension de l'opposition. Les adhérents actifs, leurs points de vue complètent les propos des présidents, notamment lorsqu'ils sont impliqués depuis plus longtemps.	26 membres : 15 adhérents actifs et 11 présidents
Membres de syndicats de traitement de déchets	Les syndicats sont au cœur de la problématique de la gouvernance des déchets puisque, responsables de la mise en œuvre des plans de prévention et de gestion des déchets, ils assurent la compétence « traitement ». Ils peuvent choisir d'implanter et de gérer leurs propres équipements en régie, de déléguer cette responsabilité en partie via une DSP ou encore de la déléguer complètement à un opérateur privé via un appel d'offre.	8 membres
Responsables d'exploitations privés	Responsables d'une gestion de type privée d'installations de stockage de déchets, ces acteurs travaillent avec les syndicats de traitement et sont alors au cœur de la gestion effective des installations et des enjeux des conflits.	3 responsables
Responsables de la collecte	Leurs connaissances des déchets, des acteurs locaux et des territoires sur lesquels ils interviennent en font, dans certains des cas, des acteurs incontournables.	4 responsables
Responsables de la planification	Ces acteurs permettent d'approfondir les connaissances des difficultés liées à la planification du traitement des déchets.	4 personnes
Experts	Les entretiens avec les experts éclairent des éléments techniques pointus relatifs à certains sites en conflits et apportent une vision différente des enjeux.	4 personnes

Au cours de cette recherche, initialement fondée sur des disciplines géographiques (aménagement) et sociologiques (environnement), nous nous sommes aperçus que les aspects juridiques méritaient d'être approfondis. En effet, nos premiers résultats ont montré que le recours à la justice demeure très fréquent et que c'est principalement au juge administratif que revient la tâche d'arbitrer les litiges qui divisent porteurs de projets, administration et opposants. L'existence et l'importance d'une justice administrative en France confortent une doctrine romano-civiliste de codification, à l'opposé de la doctrine de *common law* des pays anglo-saxons plus favorable aux négociations coasiennes (Coase, 1960). Malgré ce contexte doctrinal français, l'observation du contentieux découlant de ces cas d'étude met au jour une difficulté de la justice à produire l'effet qui est classiquement attendu d'elle : arbitrer un litige, et par là même, débloquer une situation tendue en désignant en quelque sorte un « gagnant » et un « perdant ».

Les cas observés nous montrent en effet que la réalité du terrain n'est pas aussi univoque. Les séquences des décisions de justice engendrent plus ou moins d'irréversibilités : - les gagnants et les perdants ne sont pas toujours les mêmes en fonction non seulement des cas étudiés, mais aussi de la temporalité des projets (lors de procédures d'appel). Cela crée de la

réversibilité dans les rapports de force, l'issue des conflits n'étant pas toujours tranchée une fois pour toutes ;

- dans un contexte controversé, quel que soit l'acteur, et son positionnement, la réalisation de ses objectifs est d'autant plus probable qu'il réussit à les rendre irréversibles. En d'autres termes, chacun cherche à verrouiller les décisions qui lui sont favorables, en usant de stratégies juridiques qui lui sont propres :

- les porteurs de projet souhaitent rendre leurs projets irréversibles, ne serait-ce que pour sécuriser la gestion des déchets et les investissements correspondants,
- dans le cas d'implantations, la réaction initiale généralement observée parmi les riverains est de refuser le projet et d'en rechercher l'abandon. Ceci s'obtient en incitant les porteurs de projets à revenir sur leur décision, en essayant de la rendre réversible si possible de gré, et sinon de force, pour contrer la prime à la première irréversibilité nécessairement initiée par les porteurs de projet,
- dans le cas d'extensions, les marges de manœuvre des acteurs, porteurs de projets et opposants, sont plus étroites, et le contexte social et juridique favorise des démarches de négociation.

La réversibilité est donc inhérente aux contentieux (possibilité de déposer des recours) tout en étant déstabilisatrice du fait de l'inconstance des perdants et des gagnants. En effet, les décisions de justice présentent de nombreux phénomènes de réversibilité : le jugement en appel peut changer la qualification des perdants et gagnants, mais reste réversible jusqu'au bout de la démarche.

La question des réversibilités (des projets, des décisions, des jugements) sera abordée à partir d'une analyse sociojuridique fondée sur des considérations géographiques, plutôt qu'une analyse doctrinale. Partant de la confrontation entre les temporalités du projet et celles du contentieux juridique (1), nous nous intéresserons plus précisément aux usages différenciés du droit français, véhiculés par les différents acteurs des situations conflictuelles, à savoir les opposants (2) et les porteurs de projets (3). Nous examinerons ensuite le rôle d'un outil juridique, la procédure du référé suspension, censé limiter les irréversibilités (4).

Tableau 3. Récapitulatif des cas d'étude

Cas d'étude	Porteur de projet	Mode de gestion de l'installation de stockage	Fondement de l'introduction du premier recours juridique	Principaux recours introduits au cours du conflit	Situation du projet et du conflit au 01/12/2014
Cas n°1	Syndicat mixte en charge du traitement des déchets	DSP	Contre la délibération du syndicat relative au choix du mode de gestion et du délégataire, avant le dépôt du DDAE	- Recours en annulation contre le choix du mode de gestion (DSP) - Recours en annulation de la délibération choisissant le délégataire	Projet abandonné (plus de rentabilité économique du fait des retards dans la mise en place de l'installation).
Cas n°2	Syndicat en charge du traitement des déchets	Gestion publique	Contre l'attribution de l'autorisation d'exploiter	- Recours contre le permis de construire et l'autorisation d'exploiter	L'exploitation du site a débuté, le conflit reste latent.
Cas n°3	Communauté de commune puis syndicat mixte auquel la compétence traitement a été transférée	Inconnu au stade du projet	Contre le PPGDND reconnaissant l'existence d'un scénario pour l'implantation d'une installation de stockage sur le site contesté.	- Recours contre le plan départemental d'élimination des déchets - Recours contre les statuts du syndicat mixte	Incertaine. Le syndicat semble être prêt à abandonner le projet.
Cas n°4	Entreprise privée	Gestion privée	Contre l'attribution de l'autorisation d'exploiter	- Recours contre l'autorisation d'exploiter	L'exploitation du site a débuté, le conflit reste latent.
Cas n°5	Entreprise privée	Gestion privée	En cours d'exploitation, suite à des pollutions constatées.	- Plainte au pénal pour une pollution	Installation toujours en fonctionnement, le conflit reste latent.
Cas n°6	Entreprise privée	Gestion privée	Contre l'attribution de l'autorisation d'extension.	- Recours contre l'autorisation d'extension	Plusieurs projets d'extension ont été empêchés.
Cas n°8	Entreprise privée	Gestion privée	Contre l'attribution de l'autorisation d'exploiter	- Recours contre le jugement du TA accordant l'autorisation d'exploiter - Référés expertises au civil	Incertaine. Les autorisations administratives ont été délivrées, mais recours juridiques en cours et actions de blocages des opposants.
Cas n°9	Syndicat en charge du traitement des déchets	Inconnu au stade du projet	Contre la DUP	- Recours contre la DUP - Recours contre le PPGDND	Incertaine.

(Le cas d'étude n° 7 n'a pas été inclus dans le tableau car aucun recours n'a été introduit).

DAE : Déchets d'activités économiques ; DM : Déchets ménagers ; DDAE : Dossier de demande d'autorisation d'exploiter ; DSP : Délégation de service public ; DUP : Déclaration d'utilité publique ; PPGDND : Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux ; TA : Tribunal administratif

1. Confrontations entre mises en irréversibilités et mises en réversibilités

Le constat de l'importance du paramètre temporel dans les phénomènes de judiciarisation n'est pas propre aux installations de stockage, de nombreux autres projets d'aménagement présentant des problématiques similaires, mises en évidence au gré des jurisprudences⁴ ou de l'apparition de faits d'actualité⁵. En matière d'urbanisme, la problématique de l'impact du contentieux sur les projets de construction est un sujet récurrent, qui a donné lieu à plusieurs rapports (Pelletier, 2005 ; Labetoulle, 2013).

Concernant nos cas d'étude (cf. Schéma 1), c'est la déconnexion des temporalités, tant du projet que du contentieux juridique, qui semble prévaloir.

Rappelons qu'entre l'idée d'une localisation à petite échelle (Département, Région) par un porteur de projet privé (alors souvent secrète) ou public (alors souvent publicisée) et la mise en exploitation de l'ouvrage sur un site particulier, il peut s'écouler de nombreuses années, du fait de multiples contraintes :

- des contraintes réglementaires impliquant un minimum d'études géologiques ;
- des contraintes foncières pouvant impliquer une prospection coûteuse (parfois même sous-traitée) et délicate (typiquement, négociations plus ou moins secrètes avec des agriculteurs pour les projets privés) ;
- des contraintes sociales pouvant impliquer plusieurs mois, voire quelques années de concertations (éventuellement sous menace – généralement crédible – de judiciarisation), ou de négociations (compensations en sus d'une taxe compensatrice locale).

L'observation de nos cas d'étude démontre en effet que l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'installations de stockage se déroulent sur une durée très variable, dépendant de considérations économiques, politiques et techniques qui contribuent à accélérer ou ralentir un processus, fruit d'un équilibre complexe. Un président de syndicat de traitement des déchets et porteur de projet d'installation de stockage affirme que pour mettre en place un projet, « *il faut du temps et plus ça va, plus il faut de temps. [...] On a de plus en plus de réglementations qui sont de plus en plus contraignantes, et de plus en plus d'interlocuteurs, donc les études durent beaucoup plus longtemps*⁶. » La directrice de ce syndicat explique aussi que « *la réglementation qui évolue et qui change régulièrement* » oblige à ce qu'il y ait « *toujours de nouvelles études à inclure, à refaire, donc c'est très lourd*⁷ ».

Cirelli (2012) confirme que « *les opérateurs se trouvent placés devant le paradoxe de devoir construire l'acceptabilité d'équipements qui, dans un laps de temps assez court, ont de grandes chances d'être juridiquement et techniquement obsolètes* » (2012, p. 144). Les opposants en jouent pour « *user* » ou retarder les projets (Ugalde *et al.*, 2015). Il est fréquent de trouver des manœuvres dilatoires ou des arguments de forme utilisés dans les stratégies des opposants pour gagner du temps, autrement dit bloquer l'avancée des projets. Elles sont d'autant plus efficaces que la réglementation évolue⁸. En effet, la difficulté se situe déjà au niveau de la constitution des dossiers de demande d'autorisation (Melot et Pham, 2012), mais aussi des dossiers d'urbanisme associés (Projets d'intérêt général (PIG), Plan local d'urbanisme (PLU)⁹, permis de construire des installations connexes).

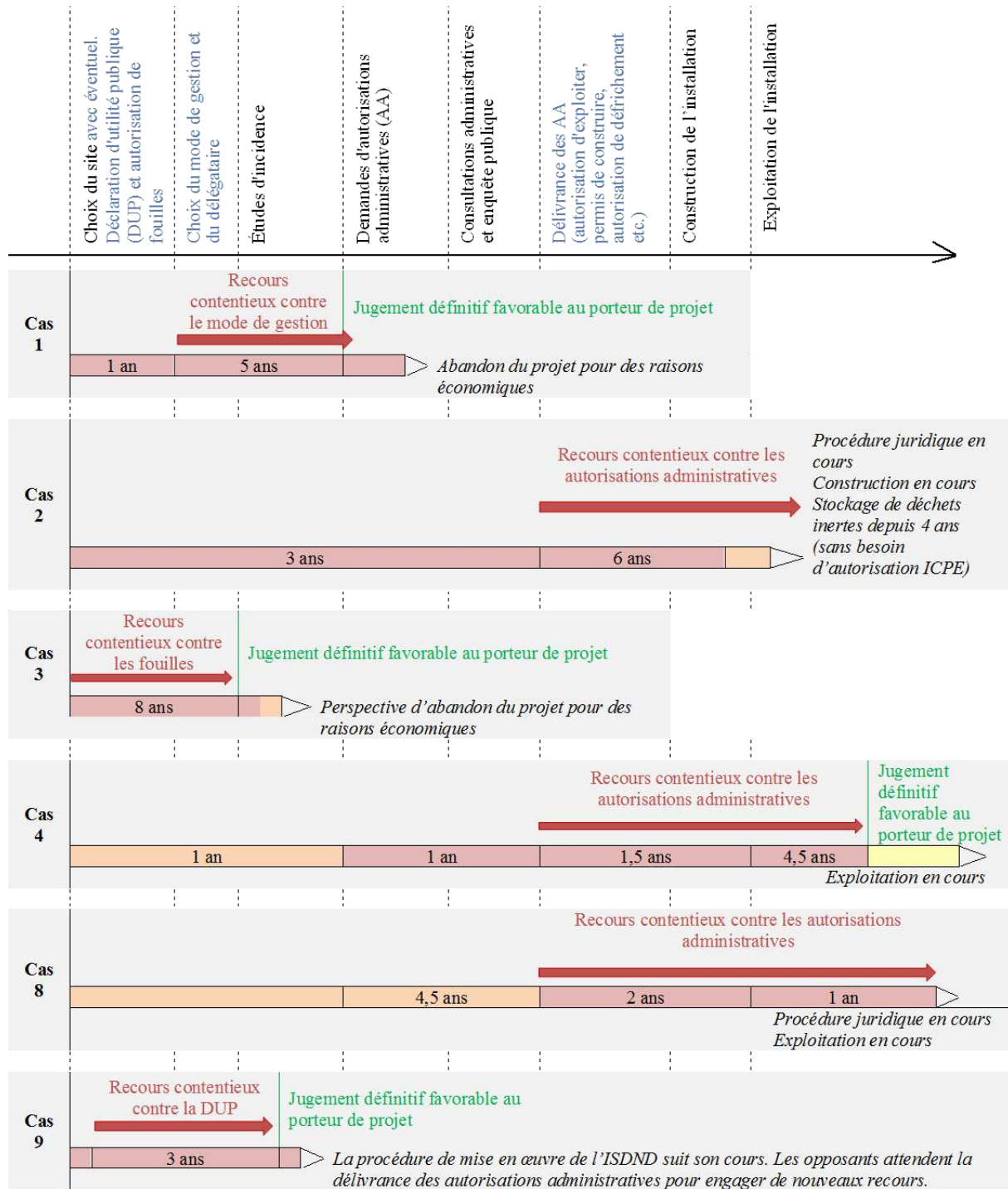
- Le « temps juridique » renvoie quant à lui à :
- des éléments de procédure (cheminement procédural, délais et possibilités de recours, principe du contradictoire, etc.) ;
 - du temps de la décision qui dépend notamment de la capacité des tribunaux à faire face aux nombreux recours à traiter ;
 - du projet en lui-même au travers de son phasage technique, voire juridique (anticipation des recours contentieux possibles).

La temporalité juridique est par conséquent fortement contrainte du fait de dimensions multiples, dont une davantage centrée sur le projet : pour mener à bien un projet, il faut prévoir que des recours puissent être engagés et prendre ainsi du temps.

De plus, les actions judiciaires, qui tendent à rallonger le temps de réalisation des projets apparaissent dans un second temps, puisque le recours devant les tribunaux « représente parfois la dernière arme pour contrecarrer les projets » (Cadoret, 2006, p. 193). Ceci est confirmé par un avocat défenseur d'une association d'opposants à un projet d'extension d'une installation de stockage : « *Quand on se penche sur la question contentieuse [...], on est déjà à la fin d'un conflit de terrain*¹⁰. » Ce n'est donc qu'après l'adoption de divers modes de blocage des projets que s'entame l'opposition au niveau juridique.

Cette déconnexion entre un « temps juridique » plutôt long et en décalé et la temporalité particulière d'un projet d'installations de stockage peut alors avoir de nombreuses conséquences. Entretenant l'incertitude sur l'issue du projet, elle est facteur d'une insécurité juridique souvent déplorée par les porteurs de projet, et qui pousse aujourd'hui le pouvoir politique à simplifier et accélérer les procédures¹¹. Le recours contentieux peut également, indirectement et indépendamment de tout jugement, remettre en cause un projet en allongeant la durée de sa mise en œuvre et en fragilisant ainsi sa rentabilité ou sa pertinence au regard des objectifs politiques ou réglementaires, d'autant que ceux-ci sont en constante évolution. Enfin, les recours et les jugements tardifs compliquent paradoxalement la prise en compte de considérations environnementales par la justice. En effet, le caractère d'urgence accru par les retards pris relègue au second plan ou reporte certaines améliorations environnementales, dont un projet aurait pu bénéficier dans un contexte apaisé plus propice à des démarches anticipées. Dans les cas les plus graves, les responsables de la gestion des déchets peuvent être acculés à mobiliser des installations existantes moins performantes ou plus éloignées du gisement.

Schéma 1. Articulation entre la temporalité juridique et la temporalité d'un projet d'implantation d'installation de stockage de déchets

**Légende :**

Texte Actes pris par l'administration « faisant grief », et donc susceptibles de faire l'objet de recours contentieux

Texte Étapes d'un projet d'implantation d'ISDND ne pouvant pas faire l'objet de recours contentieux

Texte Situation du projet et des procédures juridiques en décembre 2014

1 an Durée entre deux étapes du développement d'un projet d'ISDND

→ Procédure juridique en cours

Orange Niveau d'intensité du conflit fort* : dialogue rompu ou très tendu entre les différents acteurs, détermination des opposants à faire cesser le projet

Vert Niveau d'intensité du conflit moyen* : dialogue possible mais fort ressentiment de la part des acteurs. Pas de renoncement de la part des acteurs

Jaune Niveau d'intensité du conflit faible* : simple vigilance des opposants

* Le niveau d'intensité du conflit s'apprécie en fonction des modes d'expression du conflit (supports et termes utilisés) mais aussi des récits des acteurs lors des entretiens (selon l'émotion transmise quand on aborde les différentes phases temporelles qui se succèdent lors d'un conflit (Deleuil et al., 2015 ; Matias-Mendes, 2015)).

N.B : Les cas n°5, 6 et 7 ne sont pas reproduits dans le schéma car ils concernent respectivement des cas pour lesquels 1) l'installation était déjà en fonctionnement lors de l'émergence du conflit, 2) il n'y a pas eu de recours juridiques, et 3) le conflit portait sur plusieurs extensions successives.

2. L'objectif des opposants : rendre réversible une décision d'implantation

Lors du processus d'élaboration du projet, qui précède la délivrance des autorisations administratives, la contestation de l'installation de stockage peine à trouver une voie d'expression devant la justice. En vertu de la règle de la décision préalable, un recours devant le juge administratif ne peut en effet être introduit que contre une décision expresse ou implicite¹² de l'administration, qui a pour effet de lier le contentieux (désigné sous l'expression « acte faisant grief »). En matière d'implantation d'installations de stockage, la délivrance d'une autorisation administrative constitue un acte faisant grief. En revanche, la plupart des décisions ou des étapes qui y ont mené (choix du site, réalisation de l'étude d'impact, ouverture d'une enquête publique), ne peuvent faire l'objet de recours en tant que tel¹³ et peuvent donc être réalisées sans contrainte formelle d'information ou participation des futurs riverains (Vincent *et al.*, 2018). Denis Piveteau, commissaire du gouvernement, notait que « *les actes par lesquels une autorité administrative prend une "décision de principe" sont assez couramment reconnus comme n'étant pas susceptibles d'un recours contentieux* » (1997). Ces actes, qui peuvent constituer des déclarations d'intention, des propositions à l'attention d'autorités compétentes ou des actes préparatoires d'une décision ultérieure sont donc exempts de recours contentieux. Pour ceux qui ont un caractère jugé « préparatoire », leur illégalité peut tout de même être invoquée, mais seulement ultérieurement, lors du recours contentieux introduit contre la décision en découlant. Cette règle de contentieux administratif limite donc la contestation des décisions prises lors de l'élaboration d'un projet d'installation de stockage et peut être à l'origine d'une forme d'impatience et de frustration de la part des opposants, qui voient dans ces « décisions de principe » une avancée bien réelle du projet qu'ils contestent. L'observation des cas d'étude (cas n° 2, 4 et 8) confirme que le caractère non suspensif des recours contentieux peut mener à des stratégies de « fait accompli » de la part des porteurs de projets. Il s'agit pour eux d'avancer malgré la menace de jugements défavorables. Une fois l'installation en fonctionnement, reculer devient extrêmement difficile. La nécessité d'excaver les déchets stockés, l'absence de solutions alternatives pour le traitement, la présence de co-contractants qu'il va falloir parfois indemniser, l'investissement important réalisé rendent lourde de conséquences une décision d'annulation. Dans ce contexte, les soutiens politiques sont parfois forts et facilitent cette stratégie du « fait accompli ». Le cas d'étude n° 2 l'illustre bien : le soutien du préfet au projet et la détermination du porteur de projet ont ainsi permis un développement rapide de l'installation de stockage malgré des procédures juridiques importantes.

Ainsi, dans les différents cas d'étude analysés concernant une implantation ou une extension d'installation de stockage, les recours contentieux ont été principalement introduits suite à la délivrance d'une autorisation d'exploiter par le préfet (ou le juge administratif dans le cas n° 8). Pourtant, la raison de la contestation est presque systématiquement le choix définitif d'un site, qui intervient très en amont dans le processus de développement du projet. Le conflit peut alors être d'une très grande intensité avant même que les autorisations administratives ne soient délivrées, sans pouvoir trouver de voie d'expression ou d'apaisement auprès de la justice. Mais face à l'impossibilité de contester directement le contenu même du projet à ce stade, les opposants introduisent des recours contre des décisions annexes. Les délibérations de la collectivité en charge des déchets (cas n° 1), la révision du Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (cas n° 3), les statuts du syndicat responsable du traitement (cas n° 3), la déclaration d'utilité publique précédant une expropriation (cas n° 9) sont autant d'actes administratifs qui ont été attaqués dans les cas d'étude analysés, avant qu'une quelconque autorisation d'exploiter ait été délivrée. Les fondements de ces recours tiennent parfois à des vices de forme ou de procédure de moindre importance, et la véritable raison d'agir en justice est alors surtout de retarder le projet. Ainsi, dans le cas n° 1, les opposants reconnaissent : « *L'important dans ces trucs-là, c'est de gagner du temps. Quoiqu'il arrive, le temps joue toujours contre les promoteurs d'un projet*¹⁴. » Réussir à retarder juridiquement un projet nécessite alors pour les opposants de disposer d'une bonne connaissance des réglementations et

procédures juridiques pour identifier les « failles » à exploiter. À l'inverse, pour les porteurs de projet, il est important de respecter scrupuleusement les règles pour ne pas offrir de prise aux opposants et limiter ainsi le risque contentieux, accru par le formalisme croissant de certaines procédures.

Ainsi, les règles encadrant le contentieux administratif rendent complexe la contestation juridique d'un projet avant la délivrance des autorisations administratives. Cette situation entretient d'une part l'incertitude sur l'avenir du projet (puisque la menace de recours contre les autorisations administratives plane tout au long du développement du projet) et peut mener d'autre part à l'introduction de nombreux recours contre des décisions annexes, qui, sans remettre en cause le principe même du projet, peuvent venir compromettre sa faisabilité en retardant le processus. Ces retards peuvent en effet affecter le projet, car les conditions économiques, politiques ou réglementaires fondant sa pertinence ont évolué¹⁵ (Cirelli, 2012). Ainsi, dans le cas n° 1, le retard engendré par les recours contentieux a mené à la rupture du contrat de délégation par le délégataire. Suite à la crise économique et aux difficultés de trouver des financements auprès des banques, le délégataire considérait en effet qu'il ne pouvait plus honorer le contrat d'exploitation aux conditions tarifaires prévues.

3. L'objectif des porteurs de projet : assurer plus rapidement l'irréversibilité ou « l'urgence à juger »

À la contrainte temporelle relative au déclenchement tardif des recours s'ajoute celle du temps d'instruction des recours une fois ceux-ci introduits. Devant la justice administrative, le délai d'instruction d'un recours varie de sept mois à deux ans et demi. Si on y ajoute d'éventuelles mesures d'expertise ou que l'on prend en compte les appels, le jugement définitif n'est souvent rendu que plusieurs années après l'introduction du premier recours. Pendant ce temps, le recours n'étant pas suspensif, l'acte administratif attaqué continue de produire ses effets. Ce temps long entre l'introduction du recours et le jugement peut avoir deux types de conséquences¹⁶.

En premier lieu, la durée de mise en œuvre du projet peut être considérablement allongée si le porteur choisit d'attendre la fin des procédures juridiques pour le mener à bien. Cette situation se rencontre assez fréquemment lors de recours contre des autorisations d'urbanisme¹⁷. En matière de projet d'implantation d'installation de stockage, le pouvoir bloquant des recours contentieux est moins évident. L'observation des cas d'étude démontre que les projets continuent d'être menés à bien malgré les procédures juridiques en cours auprès des tribunaux, surtout quand la justice n'est saisie qu'au moment de la délivrance des autorisations administratives. À ce stade, les investissements ont déjà été réalisés, souvent grâce à de l'argent public. En outre, le soutien politique à l'implantation de l'installation est plus affirmé de par l'investissement personnel des élus concernés ou encore l'investissement financier engagé, ce qui rend ce type de projet moins vulnérable aux recours contentieux que les projets privés d'urbanisme, lesquels ne revêtent pas le même caractère d'intérêt général. En revanche, l'introduction de recours très en amont du processus, au moment du choix du mode de gestion ou du délégataire, ou lors d'une révision du plan de gestion des déchets peut avoir pour effet d'allonger la durée de mise en œuvre du projet, en compliquant l'acquisition de terrain ou le choix du délégataire, et en affaiblissant les soutiens politiques au projet.

En second lieu, le temps long entre introduction du recours et jugement définitif peut rendre le recours à la justice inefficace pour les opposants. En effet, le caractère non suspensif des recours est une donnée importante dans le cadre des projets qui nous intéressent, puisque l'exécution d'une autorisation administrative peut avoir des conséquences irréversibles qu'une annulation juridique tardive de la décision en cause ne pourrait réparer. C'est le cas quand le projet est de nature à impacter l'environnement. Si les activités projetées ont déjà été réalisées, il sera impossible par la suite de rétablir l'état écologique du site exactement à l'identique. Même quand les atteintes causées ne sont pas par nature irréversibles, il est parfois très difficile de revenir en arrière. En matière de permis de construire par exemple, l'annulation du permis une fois le bâtiment construit n'entraîne pas sa démolition. L'évolution des règles du droit de l'urbanisme en la matière tend plutôt à favoriser la régularisation¹⁸ ou le maintien de ces constructions illégales que la démolition. Ce constat se retrouve également dans des projets plus complexes ne dépendant pas uniquement d'un permis de construire, comme c'est le cas pour les installations de stockage. Ainsi, Philippe Terneyre (1989), dans un commentaire de l'arrêt rendu à propos de la création d'une zone d'aménagement concerté à Fabrèges,

note que l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté créant cette zone a une portée pratique quasi nulle, puisque le programme immobilier étant achevé il n'était pas imaginable que les ouvrages d'une telle importance puissent être détruits¹⁹. La situation est la même en matière d'installations de stockage : la construction de l'installation puis son exploitation, qui suppose le stockage des déchets, rend très difficile un retour en arrière. Il faudrait alors non seulement démolir les constructions et rétablir l'état écologique du site, mais également excaver les déchets déjà stockés et trouver rapidement de nouveaux exutoires sur des territoires qui en manquent le plus souvent. Dans le cas n° 4 par exemple, la durée entre l'introduction d'un recours en justice par les opposants contre l'arrêté d'autorisation d'exploiter et le jugement du tribunal administratif a été de plus de quatre ans, la procédure ayant été prolongée par une mesure d'expertise. Le recours n'étant pas suspensif, l'installation de stockage était en fonctionnement depuis quatre années quand le juge s'est penché sur la question de l'annulation de l'autorisation d'exploiter. L'argent investi, l'absence d'autres installations, la nécessité d'excaver les déchets déjà enfouis, rendaient alors un retour en arrière improbable. Ainsi, dans ce cas, le jugement finalement rendu est en demi-teinte : les juges ont rejeté le moyen tiré du fait que les caractéristiques du sous-sol du site ne garantissaient pas son imperméabilité, ce qui aurait mené à sa fermeture. Ils se sont en revanche fondés sur le plan de gestion des déchets pour imposer une baisse du tonnage annuel pouvant être accueilli dans l'installation. Ce jugement est interprété par les opposants comme la preuve que, si l'installation était illégale, les juges ont préféré limiter son impact que reconnaître cette illégalité et en tirer les conséquences.

S'il est difficile d'évaluer les conséquences de la tardiveté du jugement sur le contenu même de la décision, il est en revanche possible de conclure que ce décalage entre « temps juridique » et temporalité du projet a pour effet *a minima* de fragiliser la confiance des acteurs dans le système juridique et la légitimité du jugement rendu. Ce constat peut expliquer que dans un certain nombre de cas d'étude, les opposants ont préféré recourir à d'autres moyens d'action en attendant le prononcé du jugement. En organisant des blocages ou des occupations ponctuelles ou permanentes (cas n° 3 et 8), ils cherchaient à obtenir ce que la justice ne leur a pas accordé : la suspension du développement du projet jusqu'à l'épuisement des procédures juridiques en cours. Il y a alors une mise en balance entre un principe de légalité et un principe de nécessité, qui peut conduire à la subordination du premier au second, et engendrer dans l'économie des projets une prime d'irréversibilité.

4. Le référé suspension en tant qu'outil juridique limitant les risques d'irréversibilité

Le moment d'introduction des recours, la durée de l'instruction et la nature plus ou moins tardive des jugements influencent à la fois l'avancée du projet et le développement du conflit. Face à ces difficultés, il est nécessaire de se pencher sur l'outil juridique destiné à pallier ces problèmes de temporalité : le référé suspension.

Si l'introduction du référé suspension avait pour objectif de rendre plus efficaces ces procédures d'urgence en vue d'un blocage du projet, son bilan est contrasté. Plusieurs auteurs ont mis en avant les avancées permises par le référé suspension dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, qui facilite la suspension d'actes pouvant avoir des conséquences irréversibles²⁰. L'observation des cas d'étude semble cependant montrer que la suspension reste très rare en matière de projets d'implantation d'installations de stockage. Ainsi, dans les cas n° 2, 4 et 8, les opposants ont déposé plusieurs référés contre les autorisations d'exploiter et les permis de construire. La suspension n'a cependant été accordée par le juge que dans le cas n° 2 pour un permis de construire et dans le cas n° 4 pour l'autorisation d'exploiter, mais seulement pour un mois, et non jusqu'au prononcé d'un jugement définitif. Ce constat peut s'expliquer par l'introduction du critère d'urgence dans l'application du référé suspension. En effet, dans une décision importante du 28 février 2001, concernant justement une installation de stockage, le Conseil d'État a jugé que l'urgence s'appréciait « *objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce*²¹ ». Dans ce cas, le juge des référés du tribunal administratif avait, à la demande d'associations de protection de l'environnement, suspendu l'exécution d'une autorisation d'exploiter une installation de stockage délivrée par le préfet des Alpes-Maritimes. Pour estimer que la condition d'urgence était remplie, le juge des référés s'était seulement fondé sur les risques « *d'atteinte à un espace boisé classé* » et « *de pollution des nappes phréatiques* »

sans tenir compte des arguments avancés par l'administration, tirés de la nécessité de stocker et de traiter les déchets ménagers des communes environnantes. Le Conseil d'État a cassé cette décision, estimant que le juge des référés aurait dû prendre en compte les arguments de l'administration et évaluer « *les conséquences qu'une suspension pourrait avoir immédiatement sur les conditions d'élimination des déchets dans le département des Alpes-Maritimes* ». La juridiction suprême a ainsi estimé que l'appréciation de l'urgence passe par un bilan de l'urgence, qui met en balance les intérêts compromis par le maintien d'un acte administratif dont la légalité est contestée, avec ceux qui pourraient être atteints du fait de la suspension de ce même acte. Il s'agit finalement de comparer le trouble occasionné par l'exécution avec le trouble qu'engendrerait la suspension, et de procéder à une « pondération des intérêts en présence » (Cassia et Beal, 2001), en appliquant une forme de « théorie du bilan » (Caviglioli, 2003).

Or, en matière d'installations de stockage, un tel bilan risque de faire primer les considérations d'intérêt général sur les autres, notamment celles à caractère environnemental (Melot et Pham, 2012). Les installations de stockage sont en effet réalisées pour répondre à un intérêt public (le traitement des déchets) et sont souvent mises en place quand le besoin d'exutoires pour les déchets sur un territoire devient critique. Dans un rapport de 2011, la Cour des comptes a d'ailleurs souligné le manque d'anticipation des collectivités compétentes en la matière. Dans ces cas-là, la suspension de tels projets pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, peut avoir des conséquences préjudiciables en raison du fort caractère d'intérêt public rattaché aux installations de stockage. L'intérêt public prime finalement sur le risque de voir s'implanter une installation illégale. Après avoir rappelé que « *la volonté constante de la haute juridiction d'assurer le respect de la poursuite d'un intérêt général comme finalité unique de toute action administrative a conduit le juge administratif à s'ériger en défenseur de l'intérêt public, et donc souvent de l'administration elle-même* », Benoît Caviglioli, dans une étude sur le référé suspension, conclut ainsi : « *À côté du privilège du préalable²², l'administration dispose aujourd'hui du privilège du nécessaire qui justifie des entorses au principe de légalité* » (2003). L'observation des cas d'étude tend à confirmer ce constat en matière d'installations de stockage. Ainsi, dans le cas n° 4 par exemple, l'urgence à suspendre l'autorisation d'exploiter a été mise en balance avec l'urgence à exploiter l'installation de stockage. Les opposants ont pu obtenir une suspension d'un mois de l'exploitation, en apportant la preuve de l'existence d'autres installations sur le territoire susceptibles d'accueillir temporairement les déchets, alors que l'exploitant arguait de l'impossibilité de traiter les déchets ailleurs. La suspension était cependant temporaire, bien qu'une expertise ordonnée par le juge administratif soit menée parallèlement pour répondre à des doutes concernant la perméabilité du sous-sol. Cette difficulté à obtenir la suspension de l'exploitation ou de la construction de l'installation contribue à renforcer la déconnexion entre temporalité juridique et temporalité du projet, qui alimente par ailleurs les stratégies des différents acteurs du conflit.

Conclusion

L'observation des recours contentieux autour des conflits liés à l'implantation ou l'extension d'installations de stockage met à jour un décalage, voire une incompatibilité entre la temporalité des procédures juridiques et le développement des projets (tant du point de vue du moment de l'introduction des recours que de l'intervention tardive des jugements). Il en découle une incapacité de la justice à exercer la fonction qui est attendue d'elle, pour des raisons diverses et variées : les difficultés d'accès au juge, l'impossibilité d'activer efficacement les outils juridiques existants (en raison d'un manque de ressources économiques, sociales, culturelles) ou encore la multiplication des réglementations et la judiciarisation des conflits.

Cette situation mène à une double difficulté. D'une part elle peut pousser les opposants à attaquer très tôt et de manière systématique les décisions qui concernent directement ou indirectement l'installation contestée. Cela peut compliquer le processus d'élaboration du projet, empêcher l'organisation d'une concertation dans un climat apaisé et compromettre l'avenir du projet pour des raisons économiques ou politiques plutôt que juridiques. D'autre part, l'aspect tardif des jugements par rapport au processus d'implantation de l'installation de stockage peut rendre sans effet ou presque les recours contentieux, l'intérêt de mise en œuvre rapide d'une installation nécessaire au service public de la gestion des déchets devenant prioritaire sur les autres considérations, notamment d'ordre environnemental.

Dans ce contexte, l'issue des conflits autour des projets d'implantation d'installations de stockage semble se jouer parfois plus sur la capacité des acteurs à intégrer dans leurs stratégies des mises en réversibilité ou irréversibilité, que sur leurs arguments de fond. Les recherches de réversibilité (de décision d'implantation) puis, le cas échéant, d'irréversibilité (de l'arrêt/abandon du projet) de la part des opposants, comme les recherches d'irréversibilité décisionnelle et physico-financière de la part des porteurs de projet s'inscrivent en fin de compte dans une aversion généralisée au risque individuel et collectif où chacun tente d'éviter les évolutions les plus catastrophiques pour soi. Il paraît nécessaire de réfléchir à une meilleure appréhension par la justice, et aussi par le législateur, de la donnée temporelle quand les projets mis en cause répondent à un intérêt général tout en touchant à des considérations environnementales. Le déminage de ces aversions par une interaction plus précoce et moins engageante des protagonistes (tel le droit d'initiative dans la récente Ordonnance du 3 août 2016 rendant possible une concertation en amont des enquêtes publiques) pourrait participer à limiter la judiciarisation des conflits constatée dans le domaine des aménagements de projets d'infrastructures, en favorisant des décisions mieux mûries en amont, pour des applications plus efficaces, voire plus efficientes, en aval.

BIBLIOGRAPHIE

- Agrikoliansky E., 2010, « Les usages protestataires du droit », in Agrikoliansky E. *et al.*, *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », p. 225-243.
- Azuela A., Melé P., Ugalde V., 2015, « Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s) », *Développement durable et territoires*, vol. 6, n° 1, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10787>.
- Azuela A., Ugalde V., 2012, « Le droit comme ressource et cadre cognitif du conflit et de la concertation » in *Projet DeSCRI – Décider en situation de crise : gestion des déchets, conflits et concertations*, Paris, ADEME, Programme CDE, p. 57-74.
- Barbier R., Waechter V., 2001, « Débats autour d'une décharge », *Annales des ponts et chaussées*, 97, p. 48-53.
- Bréchon P. (dir.), 2011, *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 232 p.
- Cadoret A., 2006, *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, thèse de doctorat en géographie, université Montpellier III, 591 p.
- Cassia P., Beal A., 2001, « Les nouveaux pouvoirs du juge administratif des référés : bilan de jurisprudence », *JCP G* 2001, I, n° 319, 983 p.
- Caviglioli B., 2003, « Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence », *AJDA* 2003, 642 p.
- Cour des comptes, 2011, « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », rapport de la Cour des comptes, 303 p.
- Chatel L., 2014, « La mobilisation du droit dans les conflits autour de l'implantation ou l'extension d'installations de stockage de déchets non dangereux », mémoire de master à la suite d'un stage effectué au sein du projet COPRODIS, université de Strasbourg, 89 p.
- Cirelli C., 2012, « Conflit et décision dans le département de l'Isère » in *Projet DeSCRI – Décider en situation de crise : gestion des déchets, conflits et concertations*, Paris, ADEME, Programme CDE, p. 115-170.
- Coase R., 1960, « The problem of social cost », *Journal of Law and economics*, 3, p. 1-44.
- Deleuil J.-M., Matias-Mendes M., Méry J., Nguyen C., Chouteau M., Olivier F., Vincent P., 2015, « Conflits de proximité autour des ISDND. Exploration des discours et des représentations », Programme Déchets & Société ADEME, 135 p.
- Guérin M. (dir.), 2005, « Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ? » rapport du groupe Manon, Commissariat général du Plan, 194 p.
- Guérin M., 2006, « Conflits d'usage. Les préalables à la concertation », *Espaces naturels*, n° 13.
- Holloway J., 2008, *Changer le monde sans prendre le pouvoir : le sens de la révolution aujourd'hui*, Paris, Syllepse, 313 p.
- Honneth A., 2002, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, coll. « Passages », 232 p.

- Ishizaka K., Tanaka M., 2003, *Resolving public conflict in site selection process – a risk communication approach*, Waste Management, 23, p. 385-396.
- Jeanneaux P., Kirat T., 2005, « Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? », *Économie et Institutions*, n° 6-7, p. 221-247.
- Kirat T., Torre A., 2004, « Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux », rapport de recherche, programme « Environnement, Vie et Sociétés », Territoires, environnement et nouveaux modes de gestion : la « gouvernance » en question, décembre 2004.
- Kirat T., Melot R., 2006, « Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français », *Développement durable et Territoires*, n° 7, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2574>.
- Kunreuther H., Susskind L., 1991, Facility Siting Credo, Environmental impact assessment review, University of Pennsylvania
- Labetoulle D., 2013, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, 40 p.
- Lake R., 1987, *Resolving Locational Conflicts*, New Jersey, Center for Urban Policy Research, 448 p.
- Latour B., 1999, « Préface » in Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 314 p.
- Lecourt A., 2003, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en géographie, aménagement de l'espace, urbanisme, décembre 2003.
- Lidskog R., 2005, *Siting conflicts – democratic perspectives and political implications*, *Journal of Risk Research*, vol. 8, n° 3, p. 187-206.
- Marchetti N., 2005, « Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY », rapport Bourgogne, CIRANO, mai 2005.
- Marques M.J., Martinho M.G., Vasconcelos L., Maia J., 2005, *NIMBY geographic prevision: a participatory model applied to landfill siting in Portugal*, Proceedings Sardinia 2005, Tenth International Waste Management and Landfill Symposium, S. Margherita di Pula, Cagliari, Italy, 3-7 October 2005.
- Melé P., Azuela A., Germain A., Bertheleu H., Cirelli C., Clouthier G., Duhau E., Giglia A., Rocher L., Serrano J., 2013, « Analyser la productivité des conflits de proximité », in Melé P., *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 389-428.
- Melot R., Vu Pham H., 2012, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, 3/n° 82, p. 621-641.
- Pelletier P., 2005, « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme », rapport du groupe de travail, 86 p.
- Nevers J.-Y., Couronne P., 2003, « L'ORDIMIP, évaluation d'une expérience de concertation », CERTOP, 110 p.
- Nevers J.-Y., Couronne P., 2004, « Concertation, contestation et décision : la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage », rapport pour le ministère chargé de l'Environnement, CDE 2000-01.
- Owens S., 2004, « Siting, sustainable development and social priorities », *Journal of Risk Research*, vol. 7, n° 2, 101-114.
- Piveteau D., 1997, « Décision de principe, décision préparatoire, décision faisant grief au regard de la concertation en matière d'urbanisme », Association « Aquitaine-Alternatives », RFDA, 711 p.
- Rabe B., 1994, *Beyond Nimby: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Brookings Institution Press, 226 p.
- RDC Environnement, 2008, « Communication, concertation et participation du public autour des installations de traitement des déchets issus de l'industrie, retours d'expériences », synthèse de l'étude RECORD 06/0717/1A.
- Subra P., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 328 p.
- Torre A., Lefranc C., 2006, « Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse quotidienne régionale », *Espaces et Sociétés*, vol. 124-125, n° 1-2, p. 93-110.

Vincent P., Mery J., Matias-Mendes M., Olivier F., 2018, « Études de localisation d'installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) : entre ingénierie et politique », *Vertigo*, en cours de soumission.

WWF et CNIID, 2007, « La contestation des Usines d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) – Guide juridique et contentieux », 35 p.

RÉSUMÉS

Emblématiques des équipements localement rejetés, les Installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) font souvent l'objet de contentieux juridiques relevant de processus parallèles à la démarche décisionnelle et présentant des temporalités distinctes. Les décalages observés entre le « temps juridique », plutôt long, et celui d'un projet d'ISDND, soumis à des contraintes techniques et économiques impliquant un respect des délais, entretiennent des incertitudes quant à l'aboutissement des projets. La question de la réversibilité, inhérente à tout recours aux contentieux, apparaît comme une clé de lecture importante des processus d'implantation de projet d'ISDND et des conflits associés, à même de mettre en lumière la capacité des acteurs à adapter leurs stratégies en fonction des temporalités en jeu.

Emblematic of rejected equipment, sanitary landfills are often the subject of legal disputes within a parallel process to the decision-making approach, and presenting distinctive time frames. The discrepancies observed between a "legal time", rather long, and the « landfill project time », subject to technical and economic constraints implying deadlines, maintains a constant uncertainty about the outcomes of the projects. The reversibility, which is inherent to any recourse to litigation, appears to be an important key to reading the landfills project implementation processes and the associated conflicts, capable to highlight the stakeholder's ability to adapt their strategies depending on the temporalities involved.

INDEX

Mots-clés : conflit, ISDND, temporalités, contentieux juridique, incertitude

Keywords : conflict, sanitary landfill, temporalities, legal disputes, uncertainty

AUTEURS

LAURA CHATEL

Laura Chatel est juriste et a collaboré avec Ecogeos pendant près d'un an sur les contentieux juridiques autour d'ISDND. Elle a depuis rejoint Zero Waste pour poursuivre son travail dans le domaine de la prévention de la production de déchets. laura.chatel@ecogeos.fr

PERRINE VINCENT

Perrine Vincent est ingénieure de recherche en aménagement du territoire au sein d'Ecogeos. Elle présente des compétences croisées en ingénierie urbaine et en sciences humaines lui permettant d'appréhender les relations entre techniques et sociétés. perrine.vincent@ecogeos.fr

JACQUES MERY

Jacques Mery est ingénieur de recherche en socio-économie de l'environnement. Il travaille depuis plusieurs années pour l'IRSTEA sur des sujets en lien avec la gestion des ISDND. jacques.mery@irstea.fr

MARTA MATIAS-MENDE

Marta Matias-Mendes est ingénieure de recherche en aménagement du territoire au sein d'Ecogeos. Elle développe des études et recherches sociétales dans le domaine de la prévention, de la gestion et du traitement des déchets. marta.matias@ecogeos.fr

1 C'est un type d'équipement sur lequel tous les auteurs de l'article ont travaillé, ce qui correspond au fil conducteur entre nos recherches dans diverses disciplines : études juridiques, géographie et aménagement du territoire, sociologie des conflits.

2 La méthodologie de sélection de ces neuf sites est détaillée dans Deleuil et al. (2015) et Matias-Mendes (2015).

3 La synthèse des acteurs et de leurs positionnements peut être consultée dans la thèse de Matias-Mendes (2015).

4 Voir par exemple les commentaires autour du jugement relatif au pont de l'Île de Ré (J. Morand-Deville, « Chose jugée et fait accompli, le juge, le préfet, le maire et le droit de l'environnement », *Petites Affiches*, 20 juin 1990, n° 74, p. 12.), ou encore du jugement à propos d'une ZAC (CE, 9 octobre 1989, SEPANSO, RJE 1990, p. 253, note Terneyre).

5 La controverse autour du barrage de Sivens a par exemple mis en lumière ce décalage entre recours contentieux et avancée du projet (voir par exemple, Communiqué de presse de FNE le 9 septembre 2014, « La justice doit trancher avant toute destruction »).

6 Cas n° 2, entretien n° 16, 27 mars 2013, président de syndicat de traitement de déchets et porteur d'un projet d'installation de stockage.

7 Cas n° 2, entretien n° 17, 27 mars 2013, directrice de syndicat de traitement de déchets.

8 À titre d'exemple, l'arrêté technique relatif aux ISDND a été publié en 1997, puis révisé en 2006 et 2015. Sa révision de 2006 avait donné lieu à la fermeture d'ISDND non conformes (Cirelli, 2012).

9 Des irrégularités sur ces dossiers ou des non-conformités entre le projet et ces dossiers ont déjà conduit à retarder, voire abandonner des projets d'ISDND, même portés par de grands opérateurs dotés de ressources juridiques.

10 Cas n° 2, entretien n° 10, 25 mars 2013, avocat d'associations et élus locaux opposants à un projet d'extension d'installation de stockage.

11 De nombreuses réformes ont été amorcées dans le but de « simplifier » le droit de l'environnement. L'introduction d'une procédure d'enregistrement pour certaines Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), l'expérimentation de l'autorisation unique ou la réduction des délais des recours pour les tiers participent de cette tendance, et sont amenées à s'accélérer avec la loi Macron et l'issue de la conférence environnementale (novembre 2015).

12 Le silence de l'administration vaut décision implicite (de rejet ou d'acceptation selon les cas) après un certain délai.

13 L'arrêté d'ouverture d'enquête publique est par exemple considéré comme un acte préparatoire depuis l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État, 23 juillet 1974, « Gaulier », Rec. p. 453.

14 Entretien n° 6, cas n° 1, 7 mars 2013, président de communauté de communes et opposant à un projet d'implantation d'une installation de stockage.

15 Il peut s'agir de changements de la réglementation, de l'apparition de nouvelles solutions pour le traitement des déchets, du remplacement des élus au gré des élections, etc.

16 Nous les explicitons ici en prenant en compte des exemples issus aussi du droit de l'urbanisme. En effet, les ISDND dépendent de deux législations : celle de l'environnement et par conséquent liées aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et celle de l'aménagement et urbanisme pour tout ce qui est permis de construire et conformité au Plan local d'urbanisme (PLU).

17 En effet, les procédures en cours peuvent avoir alors un véritable pouvoir bloquant, pouvant mener à un abandon des projets pour des raisons économiques. Ces difficultés ont d'ailleurs été soulignées dans le rapport rendu par Philippe Pelletier (2005) à propos des recours en droit de l'urbanisme, qui indique que les « aménageurs, promoteurs et investisseurs disent avant tout leur désarroi face à des autorisations obtenues, mais différées dans leur mise en œuvre par des contentieux dont le temps de traitement est souvent incompatible avec celui de l'activité économique » (2005).

18 CE, 9 déc. 1994, Sté SERI, n° 116447.

19 CE, 9 octobre 1989, SEPANSO : Rev. jur. envir. 1990, p. 253, note Terneyre.

20 Voir par exemple, S. Overney, Le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge, *AJDA* 2001. 714.

21 CE, 28 février 2001, « Préfet des Alpes-Maritimes, Société Sud-Est assainissement », n° 229562, 229563, 229721.

22 Le privilège du préalable correspond à la règle selon laquelle un acte administratif continue à produire ses effets malgré l'introduction d'un recours.