

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1432255

Société European Recycling Platform

Mme Tastet-Susbielle
Juge des référés

Ordonnance du 5 février 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la requête, enregistrée le 31 décembre 2014 sous le n° 1432255, présentée pour la société European Recycling Platform, dont le siège est au 94 rue St Lazare à Paris (75009), par Me Scanvic ; la société European Recycling Platform demande au juge des référés :

- d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de la décision du 19 décembre 2014, par laquelle la directrice générale de la prévention des risques du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie lui a indiqué que son dossier de demande de renouvellement d'agrément en tant qu'éco-organisme pour la filière de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers ne permettait pas d'établir qu'elle disposait des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences du cahier des charges et qu'en l'état ne pouvait donner lieu à un agrément et l'a invitée à compléter sa demande ;

- d'enjoindre aux ministres de l'écologie, de l'industrie et des collectivités territoriales de délivrer l'agrément demandé, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, dans les huit jours de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard ;

- subsidiairement, d'enjoindre aux ministres de l'écologie, de l'industrie et des collectivités territoriales, en application de l'article L. 911-2 du code de justice administrative, de procéder de nouveau à l'instruction de la demande d'agrément et de prendre une nouvelle décision dans les huit jours de la notification à intervenir, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard ;

- et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- il s'agit d'une décision faisant grief et qu'elle est donc susceptible d'un recours pour excès de pouvoir ;

- le tribunal administratif est compétent dès lors que, les éco-organismes n'exerçant pas de mission de service public, la décision du ministre de l'écologie attaquée n'est pas un acte réglementaire ;

- que l'urgence est avérée dès lors que la décision attaquée a pour conséquence de

réduire son activité à environ 6% de son volume d'activité actuel ;

- que la décision attaquée est entachée d'illégalité au motif que le ministre de l'écologie n'était pas compétent pour prendre seul cette décision ;

- que la procédure est irrégulière dès lors que le ministre de l'écologie a suivi l'avis d'une commission dépourvue d'existence légale, dont la composition est indéterminée, de même que les modalités d'élaboration de l'avis qu'elle rend, et qu'enfin certains de ses membres s'y trouvent en situation de conflit d'intérêt ;

- que la procédure est irrégulière dès lors que le cahier des charges n'a été officiellement porté à sa connaissance qu'au début du mois de décembre alors que la procédure était lancée depuis le mois de septembre et que le dossier était déjà déposé ;

- que les motifs contenus dans la décision relatifs à l'insuffisance du dossier sont entachés d'erreur de fait et d'erreur d'appréciation, dès lors que le dossier, complété et précisé, comporte les éléments demandés et qu'ils permettent de justifier la délivrance de l'agrément, d'autant que la requérante a exercé pendant huit ans et que l'audit effectué en mars 2014 n'a mentionné aucune position critique ;

- qu'elle est entachée d'un détournement de procédure, dès lors qu'il apparaît que le motif réel du refus d'agrément est son changement d'actionariat, qui a donné lieu à de nombreuses questions de la part du ministère ;

- que la violation du droit de la concurrence est indiscutable, dès lors que la décision litigieuse accroît la position dominante de la société Ecosystèmes, celle-ci devenant en situation de quasi monopole ;

Vu la décision attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 16 janvier 2015, présenté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui conclut au rejet de la requête ;

Le ministre fait valoir que :

- le tribunal administratif est incompétent pour connaître de la demande de suspension de la décision du 19 décembre 2014, la décision d'agrément d'un éco-organisme étant un acte réglementaire ; qu'en effet les éco-organismes prévus par les dispositions de l'article L.541-10 du code de l'environnement sont bien investis d'une mission d'intérêt général, que leur mission est précisément encadrée par les dispositions législatives ainsi que par un cahier des charges qui les rend débiteurs de nombreuses obligations contraignantes, et qu'ils sont soumis à des contrôles pouvant entraîner des sanctions, notamment de suspension ou de retrait de leur agrément ;

- à titre subsidiaire, la requête est irrecevable, faute d'introduction d'une requête au fond, et que la décision attaquée n'est pas une décision de refus ;

- à titre infiniment subsidiaire, l'activité d'éco-organisme ne devant générer aucun bénéfice, l'urgence constituée par la mise en danger de la pérennité de la société European Recycling Platform n'est pas établie ; qu'en outre, l'absence d'agrément pour le traitement des déchets issus des équipements électriques et électroniques concernés à compter du 1^{er} janvier 2015 n'entraînera pas de situation de non-conformité pour les producteurs qui ont contractualisé avec elle, dès lors qu'ils pourront contractualiser avec les deux éco-organismes agréés, et ne crée donc pas une situation d'urgence ; que l'audit dont elle se prévaut a été effectué sur le respect de l'ancien cahier des charges, alors que l'agrément de 2014 est effectué sur le nouveau cahier des charges ; qu'enfin la société ERP est moins performante que Eco-Systèmes et perd chaque année des adhérents et des parts de marché ;

- l'auteur de l'acte n'est pas incompétent, dès lors que si les trois ministres sont

compétents pour délivrer l'agrément, un seul l'est pour délivrer un refus ;

- la consultation de la « commission consultative d'agrément » n'entache pas l'acte d'un vice de procédure, dès lors que son avis est mentionné dans le cahier des charges, qu'elle dispose d'un règlement intérieur qui précise sa composition et son organisation, ainsi que les conditions dans lesquelles ses avis doivent être rendus ; que la société requérante n'établit, ni même n'allègue que si les services de l'Etat avaient conduit l'instruction sans recourir à la commission la décision aurait été différente ;

- l'erreur de fait ou d'appréciation du dossier de demande d'agrément au regard des exigences du cahier des charges n'est pas établie, dès lors que la société requérante n'établit pas en quoi les éléments de réponse qu'elle a transmis permettaient de démontrer qu'elle disposait des capacités techniques et financières suffisantes ; que son dossier est toujours incomplet et insuffisant sur la mise en place d'un système de traçabilité des déchets, sur les moyens mis en œuvre pour atteindre le taux de collecte global fixé annuellement, et sur les moyens mis en œuvre pour augmenter la collecte par des canaux autres que le service public de gestion des déchets ;

- le détournement de procédure n'est pas établi, et c'est l'insuffisance des garanties apportées par la société ERP qui a fondé le refus ;

- l'acte attaqué, ne créant pas un risque d'abus de position dominante, ne viole pas le droit de la concurrence, alors que deux organismes ont reçu un agrément au 1^{er} janvier 2015 ;

Vu, enregistré le 21 janvier 2015, le mémoire présenté pour la société ERP France, qui conclut en outre à la suspension de la décision du 31 décembre 2014 rejetant sa demande de renouvellement d'agrément ;

Elle développe les moyens soulevés et soutient en outre :

- qu'elle produit sa requête au fond qu'elle a complétée en demandant également l'annulation du rejet de sa demande par la décision du 31 décembre 2014 ;

- que les éco-organismes de la filière des déchets se bornent à intervenir dans le service public de collecte des déchets organisé par les collectivités ; qu'ils ne se voient pas conférer une mission de service public, et que par suite leur agrément n'est pas un acte réglementaire ;

- que l'absence d'urgence n'est pas démontrée, que la viabilité de ERP France est menacée et que l'agrément dont elle dispose pour les déchets professionnels ne suffira pas à assurer sa pérennité ; que 12 personnes sur 13 pourraient être licenciées ;

- que l'absence d'incompétence et de vice de procédure ne sont pas démontrés ;

- que les insuffisances du dossier alléguées ont été comblées par le dossier présenté le 29 décembre 2014, qui présente la mise en place d'un dispositif de traçabilité, ainsi que les moyens mis en œuvre pour atteindre les taux de collecte fixés globalement et par flux, éléments qui n'ont manifestement pas été pris en compte par le ministère ; qu'il lui est opposé en outre d'autres griefs qui ne figurent pas dans la décision de refus de renouvellement d'agrément ;

- qu'un audit effectué sur les propositions des trois concurrents démontre qu'elle a des performances similaires ; que la perte de collecte invoquée en défense est due au fait qu'on lui a imposé, dans le cadre de la procédure de « rééquilibrage de collecte », des transferts de collectivités locales et qu'elle a perdu le partenariat avec des collectivités pour lesquelles le système de collecte qu'elle avait mis en place était plus performant ;

- que le détournement de procédure est démontré par les nombreuses questions publiques et articles dont a fait l'objet la question de la « gouvernance » de la société requérante ;

- que le risque de monopole est réel pour la société Eco-Système ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'arrêté du 2 décembre 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes coordonnateurs de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers en application des articles R. 543-182 et R. 543-183 du code de l'environnement ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la requête numéro 1432254 enregistrée le 31 décembre 2014 par laquelle la société European Recycling Platform demande l'annulation de la décision du 19 décembre 2014 et celle du 31 décembre 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Tastet-Susbielle, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé ;

Après avoir convoqué à une audience publique :

- Me Scanvic, représentant la société European Recycling Platform ;
- le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Ayant entendu au cours de l'audience publique tenue le 21 janvier 2015 à 14h30 :

- le rapport de Mme Tastet-Susbielle, juge des référés ;
- Me Scanvic, pour la société European Recycling Platform, qui conclut aux mêmes fins que la requête en reprenant et développant les moyens soulevés ;
- Mme Croze, pour le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui conclut au rejet de la requête en reprenant et développant les motifs exposés dans son mémoire en défense ;

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience la clôture de l'instruction ;

Vu les notes en délibéré produites le 22 et le 30 janvier 2015 pour la société ERP, et le 22 janvier 2015 pour le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

1. Considérant que par la présente requête et dans le dernier état de ses conclusions, la société ERP demande la suspension des décisions des 19 et 31 décembre 2014 par lesquelles le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a rejeté sa demande de renouvellement d'agrément en tant qu'éco-organisme pour la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers ;

Sur la compétence du tribunal administratif :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 311-1 du code de justice administrative : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : (...) 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres ...* » ;

3. Considérant qu'il ressort des articles R.543-188, R.543-189 et R. 543-190 du code de l'environnement que les producteurs d'équipements électriques et électroniques ménagers, pour s'acquitter de leurs obligations d'enlèvement et de traitement des déchets de ces équipements, peuvent adhérer à un éco-organisme agréé pour une durée de six ans par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et des collectivités territoriales ; que l'introduction du chapitre 1er de l'arrêté du 2 décembre 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers en application des articles R. 543-189 et R. 543-190 du code de l'environnement précise que les activités de ces éco-organismes sont « *à but non lucratif, s'inscrivent dans une démarche d'intérêt général et viennent notamment en appui du service public d'élimination de gestion des déchets ménagers* » et que leurs activités « *sont conduites dans le cadre d'une démarche partenariale qui associe l'ensemble des acteurs de la filière des DEEE ménagers : l'utilisateur d'équipements électriques et électroniques ménagers, les producteurs ..., les autres organismes titulaires d'un agrément..., l'organisme coordonnateur agréé, les collectivités territoriales, les distributeurs, les acteurs de l'économie sociale et solidaire, les opérateurs de traitement des déchets, les associations de protection de l'environnement et les associations de consommateurs.* » ; qu'il résulte de ce qui précède que les éco-organismes précités ne peuvent pas être regardés comme étant directement investis d'une mission de service public ; que, dès lors, les décisions procédant à leur agrément ou portant refus d'agrément ne présentent pas un caractère réglementaire et ne relèvent pas, en conséquence, de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat au titre de l'article R. 311-1 précité du code de justice administrative ; qu'aucune autre disposition ne donne compétence au Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des conclusions de la requête ; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter l'exception d'incompétence du tribunal administratif soulevée par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Sur la recevabilité de la requête :

4. Considérant, d'une part, que la société ERP a produit la requête distincte et le mémoire complémentaire par lesquels elle demande l'annulation des décisions des 19 et 31 décembre 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, enregistrés sous le numéro 1432254 ;

5. Considérant, d'autre part, que, tant la décision du 19 décembre 2014 que la décision du 31 décembre 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, refusent de renouveler l'agrément de la société ERP ; qu'ainsi, ces décisions font grief et sont susceptibles de recours devant le juge de l'excès de pouvoir et, par suite, devant le juge des référés ; que, dès lors, le moyen tiré de l'irrecevabilité de la requête doit être écarté ;

Sur l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou*

en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) » ;

Sur la condition d'urgence :

7. Considérant que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société ERP tire l'essentiel de son chiffre d'affaires de son activité d'éco-organisme dans la filière des déchets électroniques et électriques ménagers et dépend en majeure partie de cette activité qu'elle exerce depuis huit ans ; que l'absence d'agrément dans cette filière aurait pour conséquence de réduire à 6% son volume d'activité actuel ; que, contrairement à ce que soutient le ministre de l'écologie, son agrément pour la filière des déchets professionnels ne lui permettrait plus de poursuivre son activité d'éco-organisme par redéploiement des moyens, et que, sur les treize salariés qu'elle emploie, douze seraient susceptibles d'être privés d'activité ou licenciés ; qu'ainsi, la décision de refus du ministre de l'écologie de renouveler son agrément compromet la survie économique de la société et l'emploi de ses salariés ; que, par suite, dans les circonstances de l'espèce, la condition d'urgence doit être considérée comme remplie ;

Sur la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

9. Considérant qu'aux termes de l'article R. 543-190 du code de l'environnement : « *l'agrément est délivré dès lors que l'éco-organisme établit, à l'appui de sa demande, qu'il dispose des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges relatif : 1° Aux conditions d'enlèvement des déchets d'équipements électriques et électroniques collectés séparément dans les conditions définies aux articles R. 543-179 à R. 543-181 ; 2° Aux dispositions envisagées en matière de réemploi des équipements électriques et électroniques ; 3° Aux objectifs de valorisation des déchets et de recyclage et de réutilisation des composants, des matières et des substances ; 4° Aux moyens qui seront mis en œuvre pour satisfaire aux obligations d'information prévues aux articles R. 543-178 et R. 543-187 ; 5° Au respect de ses obligations pour les déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers ; 6° A l'obligation de communiquer au ministre chargé de l'environnement un bilan annuel d'activité destiné à être rendu public, ainsi que les résultats obtenus en matière de réutilisation, de recyclage, de valorisation ou d'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques ; 7° Aux objectifs de collecte annuels ; 8° Aux modalités de reprise gratuite des déchets d'équipements électriques et électroniques issus des activités de réemploi et de réutilisation des acteurs de l'économie sociale et solidaire ; 9° A la modulation du niveau des contributions des producteurs adhérant à l'organisme en fonction de critères d'écoconception des produits liés à leur réparabilité, réemploi, dépollution et recyclabilité et, dans la mesure où un lien avec la prévention de la production de déchets peut être établi, leur durée de vie ; 10° A*

la mise en œuvre du mécanisme d'équilibrage en application de l'article R. 543-188. L'agrément est délivré pour une durée maximale de six ans renouvelable. L'arrêté prévu à l'article R. 543-183 précise les conditions dans lesquelles l'agrément est délivré ainsi que les conditions dans lesquelles il peut y être mis fin en cas de manquement du titulaire à ses engagements. » ;

10. Considérant que, à l'appui de ses conclusions aux fins de suspension du refus de renouvellement de son agrément, la société ERP fait valoir qu'elle a été agréée en 2006, que son agrément a été renouvelé en 2009 pour une période de 5 ans sans que pendant 8 ans, elle n'ait fait l'objet ni d'une mise en demeure ni d'un retrait d'agrément, et qu'en outre elle a fait l'objet d'un audit à la demande du ministre de l'écologie en 2013 qui n'a relevé aucune « position critique » et n'a relevé que 4 sous-performances sur un total de 100 points de contrôle ; que si, dans sa décision contestée du 31 décembre 2014, la directrice générale de la prévention des risques invoque le motif que le dossier de demande d'agrément déposé le 17 septembre 2014 et complété les 5 et 14 novembre 2014, puis le 29 décembre 2014 à la suite des remarques du courrier du 19 décembre « ne décrit toujours pas les actions et procédures qui devraient être mises en œuvre dès 2015 pour atteindre les objectifs du cahier des charges », la société ERP a produit le document transmis le 29 décembre 2014, lequel comprend de manière chiffrée et détaillée les modalités de mise en place des actions concrètes destinées à atteindre les nouveaux objectifs de traçabilité, d'augmentation du taux de collecte globalement et par flux et de diversification des canaux, ainsi que les projets de partenariat envisagés ; que, par suite, en l'état actuel de l'instruction, le moyen tiré de ce que la décision de refus de renouvellement d'agrément est entachée d'erreur d'appréciation est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées ;

11. Considérant que, par suite, il y a lieu, en application de l'article L.521-1 du code de justice administrative, de suspendre les décisions des 19 et 31 décembre 2014 par lesquelles le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a rejeté la demande de renouvellement de l'agrément de la société ERP en tant qu'éco-organisme pour la filière de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-2 du code de la justice administrative :
« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé » ;

13. Considérant que, eu égard à l'office du juge des référés, l'exécution de la présente ordonnance implique seulement que la demande de renouvellement d'agrément de la société ERP France soit réexaminée ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre aux ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et des collectivités territoriales de procéder à ce réexamen et de prendre une nouvelle décision dans un délai de vingt jours à compter de la notification de la présente ordonnance ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société ERP France et non compris dans les dépens ;

ORDONNE

Article 1^{er} : L'exécution des décisions en date des 19 décembre 2014 et du 31 décembre 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint aux ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et des collectivités territoriales de procéder au réexamen de la demande de renouvellement de l'agrément de la société ERP et de prendre une nouvelle décision dans un délai de vingt jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : L'Etat versera à la société ERP France une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la société European Recycling Platform, au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et au ministre de l'intérieur.