

19. LES DECHETS

19.1. INTRODUCTION

Les déchets constituent une production inhérente à l'activité humaine, introduisant dans l'environnement des substances susceptibles de causer des dommages irrémediables aux cycles naturels (eau, carbone...). La prise de conscience de ce phénomène, dans le milieu des années soixante-dix, a conduit au développement d'une réglementation spécifique, fondée sur le principe d'une production propre « du berceau à la tombe » et l'interdiction d'élimination des déchets dans l'environnement : *Control of Pollution Act* de 1974 au Royaume-Uni ; directive « déchets » du 15 juillet 1975 à l'échelon de la Communauté européenne ; loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux en France ; loi du 26 juin 1980 sur l'élimination des déchets au Luxembourg ; décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets de la région flamande en Belgique ; ordonnance fédérale sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 en Suisse, qui complète la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983... Ces réglementations distinguent les déchets ménagers et assimilés des déchets industriels dangereux ou spéciaux.

L'application de cette réglementation est largement dépendante, tant en ce qui concerne la production que l'élimination des déchets, du droit des installations industrielles (installations classées ou autre dénomination), mais elle conserve une certaine autonomie s'agissant de la production et de la responsabilité de l'élimination des déchets non industriels (déchets ménagers, déchets d'activités de soins...).

Cadre 26. Définition du déchet

Si la réglementation de l'élimination des déchets est relativement uniforme, par application du droit européen ou communautaire tant pour les Etats membres que pour les Etats qui s'en inspirent (p. ex. la Suisse), la définition du déchet souffre de certaines divergences. Le droit français le définit comme « *Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* » et, pour éviter toute manœuvre frauduleuse, complète cette définition en considérant que la cession d'un bien usagé ne lui fait donc pas perdre sa qualité de déchet (C. envir., art. L. 541-1 et L. 541-3).

Le droit européen définit de son côté le déchet comme « *toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser* ». Son interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes a modifié l'approche originelle en transformant les critères du déchet en simples indices : dans un premier temps, la Cour a considéré qu'une substance usée susceptible de valorisation peut être un déchet (*affaire Zanetti*, 1990), puis que le fait qu'elle soit intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle ne l'exclut pas de la notion de déchet (*affaire Inter-Environnement Wallonie ASBL*, 1997). Mais elle a

également admis que si les déchets doivent être considérés comme des produits pouvant donner lieu à des transactions commerciales, leurs particularités imposent un contrôle (*affaire Déchets Wallons*, 1992). Elle a aussi admis que des terres pollués par des déchets, même non encore extraites, puissent être considérées comme des déchets (*affaire Van de Walle*, 2004). Elle a enfin déconstruit la notion de déchet en considérant que le fait qu'une substance soumise à une opération de valorisation ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire ni qu'il s'agit d'un déchet. Dès lors, le fait que son utilisation relève d'un mode courant de valorisation des déchets, que son utilisateur la perçoive comme un déchet, qu'elle soit le résidu d'un processus de fabrication d'une autre substance, qu'aucun autre usage que son élimination ne puisse être envisagé, que sa composition ne soit pas adaptée à l'utilisation qui en est faite ou que cette utilisation doive se faire dans des conditions particulières de précaution pour l'environnement ne peuvent être considérées que comme des indices d'un déchet. Ainsi, « *l'existence réelle d'un déchet au sens de la directive doit être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de cette directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité* » (*affaire ARCO et EPON*, 2000).

19.2. DROIT INTERNATIONAL

Le droit international des déchets trouve sa principale manifestation dans le contrôle du « tourisme » des déchets, afin de limiter leurs mouvements transfrontières.

Le premier instrument qui a été établi à cette fin est *la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*. Elle vise tout à la fois la réduction des mouvements transfrontières des déchets qu'elle concerne par un strict contrôle de la production interne des déchets, qui doit être réduite au minimum compte tenu de considérations techniques, économiques et sociales ; la mise en place d'installations d'élimination à l'intérieur du pays producteur en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets, par application du principe de proximité qui impose le traitement des déchets au plus près de leur lieu de production ; la réduction des mouvements transfrontières de déchets, qu'ils soient dangereux ou non ; l'interdiction de l'exportation des déchets dangereux ou autres à destination d'Etats qui ont interdit toute importation par leur législation ou lorsque l'Etat du lieu de production a toute raison de penser que les déchets ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles ou encore lorsque l'Etat de destination n'a pas donné son autorisation spécifique à l'opération, lorsque celle-ci est requise ; l'interdiction d'importation de déchets si l'Etat de destination a toute raison de croire que leur gestion ne sera pas écologiquement rationnelle ; l'échange d'informations entre Etats sur les mouvements transfrontières de déchets, afin d'évaluer les conséquences pour la santé humaine et l'environnement desdits mouvements et, enfin, l'incrimination et la sanction pénales du trafic illicite de déchets dangereux et autres déchets.

Le mécanisme de contrôle des mouvements mis en place par la convention de Bâle repose sur une série de liste de déchets, classés en fonction de leur

dangereux (vert, orange et rouge) et sur le principe du consentement écrit préalable de l'Etat de destination : préalablement au transfert, celui-ci est notamment informé par l'Etat d'exportation des motifs de l'exportation, de la nature des déchets, de l'éliminateur, du lieu effectif et du mode d'élimination. Après avoir accusé réception de la notification, l'Etat d'importation peut autoriser de procéder au mouvement avec ou sans réserve ou la refuser ou demander des compléments d'information.

Entrée en vigueur le 5 mai 1992, la Convention de Bâle a fait depuis l'objet de nombreux amendements et notamment : l'interdiction d'exportation de déchets dangereux des pays industrialisés à destination des pays en développement (1995) ; la mise en œuvre d'un régime de responsabilité pour la réparation des dommages résultant des mouvements transfrontières de déchets, incluant les accidents liés au trafic illégal de déchets, chaque phase du mouvement transfrontière étant prise en compte (exportation, transit, importation et dépôt) (1999).

La convention de Bâle a été à l'origine de la conclusion d'accords régionaux portant sur le même thème. Ainsi, la 4^{ème} convention de Lomé (1989) entre les Etats de la CEE et 69 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a posé, en son article 39, le principe de l'interdiction de l'exportation de déchets dangereux à destination de la zone ACP et réciproquement celui de l'importation, par les membres de cette dernière, de ces matières. Un accord concernant l'Amérique centrale a été conclu, à Panama, en 1992, faisant obligation aux Parties d'interdire l'importation de déchets dangereux en provenance d'Etats non-parties. Il en a été de même pour les Etats du Forum du Pacifique Sud avec le Traité de Waigani, signé en 1995.

De nombreux Etats africains ayant estimé que la Convention de Bâle était insuffisante pour régler la question des transferts de déchets dans le cadre des échanges « nord-sud », l'Organisation de l'Unité Africaine a adopté en 1998 la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique. Largement inspirée de la Convention de Bâle, elle s'en distingue toutefois sur des points importants : elle s'inscrit tout d'abord dans un contexte plus large, en incluant dans son champ d'application les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à des systèmes de contrôle internationaux. Elle impose en outre le respect du principe de précaution, qui implique notamment l'interdiction d'évacuer dans l'environnement de substances qui pourraient présenter des risques, sans attendre d'avoir la preuve scientifique de ces risques. Elle interdit par ailleurs l'importation par un Etat Partie de déchets dangereux en provenance d'un Etat non partie, le contrôle s'effectuant dans le cadre de « documents de mouvements » qui permettent un suivi des déchets depuis leur lieu d'origine jusqu'à leur lieu d'élimination. Elle prohibe également l'immersion des déchets dangereux en mer, y compris leur incinération et leur évacuation dans les fonds marins et leur sous-sol, de même que leur déversement dans les eaux intérieures et les voies d'eau, les Etats Parties devant veiller au respect de ces prohibitions par les transporteurs des Etats non Parties. Elle impose enfin une responsabilité stricte, illimité, conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux.

19.3. DROIT NATIONAL

Le droit national des Etats membres de l'Union européenne est largement conditionné par le droit communautaire des déchets. La directive cadre du 15 juillet 1975 pose en effet des principes de gestion qui sont déclinés dans des réglementations sectorielles et transposés dans le droit interne des Etats.

19.3.1. Gestion des déchets

a) Réduction à la source

Le principe de l'action préventive et de correction par priorité à la source a été retenu comme base de la réglementation de la production des déchets. Sa mise en œuvre repose principalement sur les technologies propres, qui sont plus économes dans l'utilisation des ressources naturelles, permettant la réduction à la source de la quantité et de la toxicité des déchets produits, ainsi que la valorisation des déchets en tant que matières premières secondaires. Leur promotion repose sur des mesures réglementaires ou fiscales, mais également sur l'attribution d'un label écologique (Règl. communautaire du 17 juillet 2000).

La réduction à la source concerne également les ménages qui sont incités par des mesures d'information, des dispositifs fiscaux ou de police, à trier leurs déchets afin de ne présenter à la collecte que les déchets qui ne sont pas recyclables ou de permettre une collecte différenciée des déchets non recyclables et des déchets recyclables.

b) Recyclage

Le recyclage permet de générer, à partir d'un produit usagé, soit un nouveau produit aux fonctions similaires au premier initial, soit un produit différent, ou encore de l'incinérer dans le but de récupérer de l'énergie. Il se distingue de la régénération, qui permet de retrouver, après traitement, un produit similaire à celui qui est devenu déchet, avant sa déréliction (*eg* huiles usagées) ainsi que du réemploi ou la réutilisation, qui consistent à utiliser un produit usagé à une fin identique à celle à laquelle il était destiné avant sa déréliction, sans lui faire subir de traitement ou de transformation, sauf nettoyage avant usage (*eg* emballages en verre). La production selon le principe de l'élimination intégrée permet d'anticiper et de faciliter le recyclage en concevant le produit en songeant qu'il faudra un jour l'éliminer ou récupérer les matériaux qui le composent (*eg*, en France, le décret du 20 juillet 1998 relatif à la prise en compte des exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages qui impose que tout emballage soit être conçu, fabriqué et commercialisé de manière à permettre sa réutilisation ou sa valorisation, y compris son recyclage). Le recyclage ne peut pas s'envisager sans un tri préalable des déchets.

c) Traitement

Le traitement des déchets peut suivre diverses filières destinées à transformer leurs caractéristiques physiques, chimiques ou biologiques. Le traitement permet de neutraliser les déchets, de récupérer de l'énergie ou des matériaux ou de rendre les déchets inertes afin de faciliter leur transport, leur stockage ou leur mise en décharge. Les déchets ménagers font le plus souvent l'objet d'un traitement par incinération ou par compostage afin de récupérer de la matière organique. Les déchets industriels spéciaux doivent la plupart du temps faire l'objet d'un traitement avant mise en décharge.

d) Mise en décharge

Les déchets qui ne peuvent plus faire l'objet d'un traitement doivent faire l'objet d'un dépôt contrôlé dans une décharge ou centre d'enfouissement technique. Afin d'en limiter l'utilisation et d'inciter au traitement des déchets par recyclage, régénération ou autre mode de réutilisation, le droit communautaire a imposé que seuls les déchets ultimes puissent faire l'objet d'un tel mode d'élimination. Déchet de déchet, le déchet ultime qualifie le déchet qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de sa part valorisable.

Le choix du lieu de dépôt repose sur des critères environnementaux très stricts, conditionné par la nature des sols et par le droit de l'urbanisme. Son exploitation doit faire l'objet d'une autorisation administrative, qui impose des conditions techniques de gestion et de remise en état à son terme normal ou anticipé, laquelle remise en état est assurée par des garanties financières que doit constituer l'exploitant. Les déchets industriels spéciaux font l'objet de conditions de mise en décharge distinctes de celles des déchets ménagers et assimilés.

e) Planification

Sur le fondement d'un inventaire prospectif des déchets à éliminer à l'échelon territorial retenu, les plans d'élimination des déchets énoncent des priorités dans la gestion de ces déchets, s'agissant notamment de l'implantation d'installations nouvelles et de protection de l'environnement, afin d'orienter et de coordonner les actions à mener en matière de déchets. Ces plans constituent un cadre de concertation entre collectivités intéressées pour l'organisation de la gestion de leurs déchets et une référence pour l'autorité administrative chargée de délivrer les autorisations d'exploiter des installations d'élimination : leurs décisions en ce domaine doivent en effet respecter les dispositions du plan considéré.

f) Responsabilité

Le producteur ou le détenteur de déchets en est responsable et doit veiller à leur élimination dans des conditions qui ne portent pas atteinte à la santé humaine ou à l'environnement. En cas de dommages, il peut être tenu à réparation sur le fondement de la responsabilité civile (dommages aux tiers, garde de la chose ou

troubles anormaux de voisinage) ou pénale, si un texte incrimine le comportement en cause. Outre la réparation du préjudice, le juge peut ordonner la remise en état du site, le cas échéant sous astreinte. L'autorité administrative peut également, par le biais de sanctions spécifiques (mise en demeure, obligation de consignation financière, exécution d'office...) imposer cette remise en l'état au responsable des déchets en cause. Le droit suisse distingue le responsable par comportement (auteur du dépôt) du responsable par situation (détenteur du terrain de dépôt des déchets) tandis que le droit français ignore le propriétaire pour s'attacher principalement au détenteur (droit administratif) ou au gardien des déchets (droit civil).

19.3.2. Réglementations sectorielles

a) Huiles usagées

La directive européenne du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées interdit les rejets de ces huiles dans l'environnement et donne la priorité à leur traitement par régénération ou à défaut, à une élimination par combustion dans des conditions écologiquement acceptables. Elle institue un régime spécifique pour la détention (stockage sans mélange avec un quelconque produit ou déchet), ainsi que pour la collecte et l'élimination des huiles usagées, ces deux dernières opérations devant être autorisées (délivrance d'un agrément en France) et pouvant l'être dans le cadre de zones de compétence, de façon à rationaliser le ramassage et d'obtenir une valorisation optimale des huiles collectées.

b) Emballages

La directive européenne du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages impose des objectifs de valorisation et de recyclage des emballages mis sur le marché. Afin de faciliter ces opérations, elle instaure un régime de marquage (identification, classification, nature des matériaux d'emballage utilisés). Elle met en place un système original de reprise en faisant participer les acteurs de la filière, qui peuvent se grouper pour assurer la reprise et/ou la collecte des emballages. Cette solution s'est traduite en Allemagne par le *Dual System Deutschland* et en France par Eco-Emballages et Adelphe, qui procèdent d'une conception similaire : des organismes agréés financés par une cotisation à l'emballage versée par les producteurs, assurent pour leur compte la collecte de leurs emballages en apportant un soutien financier aux communes qui les collectent effectivement et en garantissant un prix de reprise pour le rachat des matières premières par les repreneurs.

c) Piles et accumulateurs usagés

La directive européenne du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses réglemente les substances entrant dans leur composition et interdit la commercialisation des piles dépassant certaines teneurs en mercure. Elle impose un marquage mentionnant la teneur en métaux lourds de ces piles ainsi que l'obligation de leur collecte séparée. En France, les distributeurs doivent reprendre gratuitement les piles ou accumulateurs usagés rapportés par les ménages (décret du 12 mai 1999).

d) Véhicules hors d'usage (VHU)

La directive européenne du 18 septembre 2000 relative aux VHU impose que les constructeurs limitent l'utilisation de substances dangereuses dans les véhicules afin de faciliter le recyclage et d'éviter d'avoir à éliminer des déchets dangereux (interdiction de 4 métaux lourds). Elle fixe des objectifs de taux de valorisation de 85 % en poids par véhicule à l'échéance 2006 dont 80 % de recyclage.

e) Mouvements transfrontières

La réglementation des Etats membres de l'Union européenne est fondée sur le règlement du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Les transferts à fin d'élimination sont interdits à destination d'un Etat tiers à l'Union européenne, tandis qu'ils doivent être notifiés pour les échanges entre Etats membres, l'importation dans un Etat membre ou le transit à travers un Etat membre. Le régime des transferts à fin de valorisation varie selon que les déchets en cause figurent sur la liste verte, orange ou rouge de déchets, de l'absence de contrôle préalable à l'autorisation explicite ou au refus, en passant par le consentement implicite ou l'objection.