Prévention et gestion des déchets
Dernière avancée sur le chemin de la valorisation

Thierry Gallois
avocat associé,
docteur d'État en droit,

Evguenia Derevlankina
avocat,
directeur de mission
Racine, cabinet d'avocats
www.racine.eu

Le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et la gestion des déchets complète le tableau des mesures visant à faire de la valorisation une priorité numéro un en matière de traitement des déchets, mais laisse derrière lui des imprécisions.

La réglementation applicable au traitement des déchets a été sensiblement modifiée par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « *Grenelle 1* », la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « *Grenelle 2* » et l'ordonnance n° 2010-1 579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets transposant la directive européenne n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Désormais, la valorisation[1] se place au sommet de la hiérarchie des traitements. Le décret du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et la gestion des déchets vient achever cette construction en précisant les modalités de la mise en œuvre des outils destinés à inciter le recours à la valorisation. Il laisse cependant derrière lui diverses lacunes.

1 - Limitation du recours à l'incinération et au stockage

L'article L.541-14 du code de l'environnement fixe l'objectif de la limitation du recours à l'incinération et au stockage des déchets non dangereux par le moyen de la limitation réglementaire des capacités des installations d'incinération et de stockage. Le but est de diriger les déchets non dangereux sur les filières de valorisation.

a) - Limitation des capacités d'incinération et de stockage des déchets non dangereux non inertes

Le décret limite les capacités d'incinération et de stockage des déchets non dangereux non inertes à 60 % de la quantité de tous les déchets non dangereux produits sur le territoire métropolitain (article R.541-14-III-4° du code de l'environnement), à 85 % de la quantité de déchets non dangereux produits en Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique et en archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (articles R.541-27 et D.541-28 du code de l'environnement) et à 95 % de la quantité de mêmes déchets produits à Mayotte et à Saint-Martin (articles R.655-8 et R.655-9 du code de l'environnement).

La mise en application pratique de cette limitation s'effectuera lors des prochaines révisions des « *plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés* », instaurés par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992, actuellement en vigueur à l'échelle départementale, interdépartementale ou régionale pour ce qui concerne l'Île-de-France. Les révisions auront pour objet de mettre ces plans en conformité avec les nouvelles exigences fixées par les articles L.541-14 et

(1) **La valorisation est définie comme étant** « *toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière* » **(article R.541-8 du code de l'environnement).**

42-46-Reperes-RR8.indd 42 17/02/12 14:00:52

R.541-14 du code de l'environnement instituant les « *plans de prévention et de gestion de déchets non dangereux* » ; elles doivent intervenir au plus tard :

I – le 13 juillet 2012 pour les plans adoptés ou révisés avant le 1er juillet 2005 et les plans en cours d'élaboration à la date de publication du décret du 11 juillet 2011 sur lesquels la commission consultative aurait émis son avis avant le 1er septembre 2011 ;
II – le 13 juillet 2013 pour les plans adoptés ou révisés postérieurement au 1er juillet 2005[2].

Dans le calcul des seuils de 60 %, de 85 % et de 95 % susvisés, il sera tenu compte de toutes les quantités de déchets non dangereux produits dans la zone concernée par le plan, y compris des quantités de déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics.
Sur le terrain des principes, l'inclusion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics dans la formule de calcul peut ne pas susciter l'adhésion. D'une part, ces déchets sont composés pour une grande partie de déchets inertes dirigés en centres de stockage de déchets ultimes (CSDU) de classe 3, non concernés par les seuils de 60 %, 85 % ou 95 % (sur 38,2 millions de tonnes de déchets générés par les entreprises du bâtiment en 2008, 27,7 millions de tonnes de déchets ont été classées en catégorie de déchets inertes[3]). D'autre part, les déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics ne font pas l'objet du « *plan de prévention et de gestion de déchets non dangereux* », mais d'un plan distinct prévu par le nouvel article R.541-41-1 du code de l'environnement, dont le calendrier d'élaboration peut ne pas coïncider avec celui du « *plan de prévention et de gestion de déchets non dangereux* ».
Certaines autres modalités pour le calcul et l'application des seuils de 60 %, de 85 % et de 95 % posent également problème.

L'inclusion des déchets issus de chantiers du BTP dans la formule de calcul peut ne pas susciter l'adhésion.

Ainsi, l'article R.541-14 du code de l'environnement dispose aux §§ I-5° et III-4° qu'il faut intégrer dans l'inventaire des installations d'incinération et de stockage existantes, les demandes d'autorisation d'exploiter déposées « *à la date de l'avis de la commission consultative d'élaboration et de suivi prévu par l'article R. 541-20* ». Or, la prise en compte d'une simple demande d'autorisation peut fausser le descriptif des capacités existantes dès lors qu'une demande d'autorisation pourra se voir opposer un refus et ne jamais être mise en œuvre par le pétitionnaire.
De même, le décret prévoit que les auteurs du plan devront évaluer les quantités de déchets non dangereux sur six ans et douze ans et qu'une réévaluation interviendra au bout des six ans avec possibilité de réviser le plan. Cependant, le décret ne comporte pas de dispositions explicites pour dire ce qui se passe en cas de défaut de réévaluation et/ou de révision du plan dans ce délai. Est-ce que les prévisions initiales quant à la quantité de déchets à produire sur le territoire concerné, et conséquemment, quant à la quantité des installations d'incinération et de stockage nécessaires pour les accueillir deviendront de ce fait caduques ? Certes, l'article R.541-24-1 du code de l'environnement prévoit que « *l'autorité compétente présente à la commission consultative d'élaboration et de suivi, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan* » qui comprend « *les modifications substantielles de l'état des lieux initial de la gestion des déchets, en particulier le recensement des installations de traitement de ces déchets autorisées depuis l'approbation du plan* ». Cependant, le rapport annuel sur la mise en œuvre du plan ne semble pas pouvoir être opposé à l'administration par un pétitionnaire demandant la création ou l'extension d'une installation d'incinération ou de stockage.

Enfin, les articles R.541-14-III-6° et R.541-14-1 disposent que le plan de prévention et de gestion de déchets non dangereux pourra prévoir un dépassement de la limite de 60 %, 85 % ou 95 % des capacités annuelles d'incinération et de stockage de déchets fixée par le décret en cas de « *situations exceptionnelles* » et/ou « *pour certains types de déchets non dangereux spécifiques* ». Le décret définit les « *situations exceptionnelles* » comme étant celles ayant pour effet d'« *affecter l'organisation normale de la collecte ou du traitement des déchets* » et précise qu'il pourrait « *notamment* » s'agir de pandémies ou de catastrophes naturelles. Cependant, le décret ne précise pas quelle est l'autorité compétente pour constater l'existence d'une « *situation exceptionnelle* ». De même, le décret n'énumère pas les « *types de déchets non dangereux spécifiques* » pour lesquels l'incinération ou le stockage pourraient être privilégiés à la valorisation ni les raisons pour lesquelles ce choix pourrait être fait autrement plus

(2) Voir les articles 194-V de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 et 29 du décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011.
(3) Données publiées par le Commissariat général au développement durable dans le n° 231 des « *Chiffres et statistiques* » de juillet 2011.

42-46-Reperes-RR8.indd 43 17/02/12 14:00:53

précises que « *compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, de la faisabilité technique et de la viabilité économique* ». L'autorité compétente pour l'élaboration du « *plan de prévention et de gestion de déchets non dangereux* » demeure en conséquence assez libre d'apprécier les cas de dérogation à la limite de 60 %, 85 % ou 95 % fixée par le décret.

a) – Diminution des quantités des déchets inertes stockés

Le décret ne limite pas expressément les capacités des installations de stockage de déchets inertes, mais prévoit la mise en place des « *plans de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics* » appelés à préciser « *les types et les capacités des installations qu'il apparaît nécessaire de créer afin de gérer les déchets non dangereux inertes* » toute origine confondue (déchets ménagers et déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics) (article R.541-41-2-III-4° du code de l'environnement). Cependant, le décret ne détermine pas les critères à prendre en considération ; ce sont les autorités compétentes pour l'élaboration des « *plans de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics* » qui fixeront donc seules les limites des capacités de stockage de déchets inertes à créer sur leurs territoires respectifs en plus des installations existantes.

Les « *plans de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics* » devront être établis au plus tard le 13 juillet 2013[4]. Ils deviendront opposables aux demandes d'autorisation de création de nouveaux CSDU de classe 3 dès la publication de la délibération du conseil général ou, en Île-de-France, du conseil régional portant leur approbation[5] et, en tout cas, après le 1er juillet 2012[6].

De surcroît, à compter du 1er juillet 2012, les demandeurs d'autorisation de création de CSDU de classe 3 devront justifier de leurs capacités financières, qui, jusqu'à présent, n'intéressaient pas les autorités compétentes (article R.541-66-8° du code de l'environnement).

À partir du même moment devront faire l'objet d'une information préfectorale ou d'une nouvelle autorisation les projets de modification des conditions d'admission des déchets en CSDU de classe 3, des règles d'exploitation du centre ou des conditions de son réaménagement à la fin de l'exploitation[7] (article R.541-71 du code de l'environnement), alors que jusqu'à présent ont seules été soumises à une nouvelle autorisation la réception des types de déchets non prévus par l'arrêté d'autorisation, l'augmentation des quantités de déchets admissibles ou la prolongation de la durée d'exploitation de l'installation.

2 – Incitation des producteurs des produits de consommation à la reprise des déchets issus de leurs produits

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a étendu le périmètre d'application du « *principe de la responsabilité élargie du producteur* » consacré par l'article L.541-10 du code de l'environnement, suivant lequel les fabricants, les importateurs et les distributeurs de certains produits, communément appelés « *producteurs* », doivent être amenés à prendre en charge, notamment financièrement, la collecte, le recyclage ou le traitement des déchets issus des produits. Sont désormais également concernés par le principe les « *producteurs* » des éléments d'ameublement et des bouteilles de gaz (articles L.541-10-6 à L.541-10-8 du code de l'environnement). Un nouvel acteur de la chaîne de commercialisation des produits de consommation entre également dans le rang des « *producteurs* » : il s'agit des établissements de vente au détail de plus de 2 500 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation qui deviennent désormais responsables de la mise à la sortie des caisses des points de reprise des déchets d'emballage issus des produits achetés dans ces établissements (article L.541-10-5 du code de l'environnement). Les pétitionnaires qui présenteront aux CDAC et CNAC des demandes d'autorisation de création ou d'extension des surfaces commerciales devront intégrer cet élément

(4) Article 194-V de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

(5) La publication s'effectue au recueil des délibérations du conseil général ou, en Île-de-France, au recueil des délibérations du conseil régional (article R.541-41-12 du code de l'environnement).

(6) V. l'article 29 du décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011. Après le 1er juillet 2012 et dès la publication des plans, les demandes d'autorisation de création de CSDU de classe 3 devront indiquer « *la manière dont le projet est compatible avec la réalisation du plan* » (article R.541-66-4° du code de l'environnement).

(7) Article 29 du décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011.

42-46-Reperes-RR8.indd 44 17/02/12 14:00:54

dans leur dossier, les commissions d'aménagement commercial appréciant, en effet, la qualité environnementale des projets et leur conformité aux objectifs du développement durable (articles L.725-6 du 6 et R.752-7 du code de commerce).

Le décret du 11 juillet 2011 complète ce corps de règles par une mesure visant à inciter les « *producteurs* » des produits non soumis au « *principe de la responsabilité élargie du producteur* » à la reprise volontaire des déchets générés par leurs produits. Ainsi, le décret exempte les producteurs qui reprennent auprès des consommateurs finaux, à l'occasion de la livraison de produits et équipements neufs, les déchets similaires à ces produits et équipements ou leurs emballages, de l'obligation d'effectuer une déclaration préfectorale d'exercice de l'activité de collecte et de transport de déchets (article R.541-50-5° du code de l'environnement).

Une mesure incite les producteurs des produits non soumis au principe de la REP à la reprise volontaire des déchets générés.

3 – Mise en place d'une obligation de tri sélectif et de valorisation organique de biodéchets

L'article L.541-21-1 du code de l'environnement, introduit par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, impose aux producteurs et aux détenteurs des « *quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets* » d'organiser, à compter du 1er janvier 2012, « *un tri à la source et une valorisation biologique ou, lorsqu'elle n'est pas effectuée par un tiers, une collecte sélective de ces déchets pour en permettre la valorisation de la matière de manière à limiter les émissions de gaz à effet de serre et à favoriser le retour au sol* ».

Le décret du 11 juillet 2011 vient préciser les modalités d'application de cette obligation.

Le décret définit le « *biodéchet* » comme étant « *tout déchet non dangereux biodégradable de jardin ou de parc, tout déchet non dangereux alimentaire ou de cuisine issu notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires* » (article R.541-8 du code de l'environnement). Il précise toutefois que ne sont pas concernés par l'obligation de tri à la source et de valorisation organique prévue par l'article L.541-21-1 susvisé :

I – les sous-produits d'animaux des catégories 1 et 2 au sens de Règlement communautaire n° 1069/2009 considérés comme étant « *à risque* »[8],

II – les biodéchets contenant une fraction crue de viande ou de poisson,

III – les biodéchets liquides autres que les huiles alimentaires,

IV – les biodéchets de taille ou d'élagage de végétaux faisant l'objet d'une valorisation énergétique (article R.543-227 du code de l'environnement).

Le décret définit ensuite les « *déchets composés majoritairement de biodéchets* » comme étant « *les déchets dans lesquels la masse de biodéchets, tels que définis à l'article R. 541-8, représente plus de 50 % de la masse de déchets considérés, une fois exclus les déchets d'emballages* » (article R.543-225 du code de l'environnement).

En revanche, au lieu de préciser les « *quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets* » visés par l'article L.541-21-1 du code de l'environnement, le décret introduit la notion de « *quantités importantes de biodéchets* », fixées respectivement à 60 litres par an pour ce qui concerne les déchets d'huiles alimentaires et à 10 tonnes par an pour ce qui concerne les biodéchets solides[9].

On en déduit que ne sont soumis à l'obligation de tri à la source et de valorisation organique de déchets

(8) Sont notamment concernés les sous-produits d'animaux sauvages, infectés ou soupçonnés d'être infectés, les déchets de cuisine et de table provenant de moyens de transport opérant au niveau international, les produits d'origine animale qui ont été déclarés impropres à la consommation humaine en raison de la présence de corps étrangers dans ces produits, etc. (v. les articles 8 et 9 du règlement (CE) n° 1069/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le Règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux).

(9) Ces seuils sont fixés par l'arrêté du 12 juillet 2011 fixant les seuils définis à l'article R.543-225 du code de l'environnement (NOR : DEVP1109656A). Les seuils de 60 litres/an pour ce qui concerne les déchets d'huiles alimentaires et de 10 tonnes/an pour ce qui concerne les biodéchets solides n'entreront en vigueur que le 1er janvier 2016. Au 1er janvier 2012, ils seront relevés respectivement à 1 500 litres/an pour les déchets d'huiles alimentaires et à 120 tonnes/an pour les biodéchets solides et descendront progressivement chaque année pour atteindre les seuils qui entreront en vigueur en 2016.

42-46-Reperes-RR8.indd 45 17/02/12 14:00:54

que les producteurs ou les détenteurs de déchets dont la masse annuelle est composée de plus de 50 % de biodéchets, dont la masse propre est, à son tour, composée d'au moins 60 litres de déchets d'huiles alimentaires ou d'au moins 10 tonnes de biodéchets solides[10].

En définitive, ne seront concernés par l'obligation de tri à la source et de valorisation organique de biodéchets que les acteurs du commerce alimentaire, de la restauration collective, de l'entretien des espaces verts, ainsi que certains acteurs de l'industrie agroalimentaire.
Enfin, le texte précise que lorsqu'une personne produit ou détient des biodéchets sur plusieurs sites ou dans plusieurs établissements, le seuil s'apprécie en fonction des quantités produites ou détenues sur chaque site ou par chaque établissement (article R.543-225 du code de l'environnement). Il n'y aura donc pas de globalisation à l'échelle d'une société ou d'un groupe de sociétés, et en conséquence, de pénalisation des opérateurs disposant d'un réseau d'établissements.

4 – Quid de la taxation des installations de valorisation ?

L'ordonnance du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'UE dans le domaine des déchets dispose que les déchets ayant subi une opération de valorisation cessent d'être des déchets s'ils remplissent les conditions visées à l'article L.541-4-3 du code de l'environnement, à savoir :
I – Pouvoir être couramment utilisés à des fins spécifiques ;
II – Répondre à une demande ou à un marché ;
III – Remplir les exigences techniques aux fins spécifiques et respecter la législation et les normes applicables aux produits ;
IV – N'avoir pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine au stade de leur utilisation.

Ces nouvelles conditions de sortie des déchets de la catégorie de « *déchets* » sont beaucoup plus étendues que celles qui se déduisaient jusqu'à présent de l'article 266 sexies du code des douanes à la lueur de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation, suivant lequel ne cessaient d'être des déchets que les objets ou substances issus des opérations de valorisation qui avaient été effectivement incorporés dans un processus de production ou tout autre procédé aboutissant à leur vente.

Reste que l'article 266 sexies du code des douanes, qui n'a pas été modifié, continue à restreindre l'exonération de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux seules « *installations d'élimination de déchets industriels spéciaux exclusivement affectées à la valorisation comme matière par incorporation des déchets dans un processus de production ou tout autre procédé aboutissant à la vente de matériaux* ». Les installations de valorisation qui produisent des objets ou substances susceptibles de réutilisation dans des conditions prévues par l'article L.541-4-3 du code de l'environnement, mais ne remplissent pas la condition de la vente effective des matériaux au terme du traitement, restent assujetties à la TGAP, ce qui a pour effet de les mettre dans une situation d'inégalité injustifiée. ■

Le seuil s'apprécie en fonction des quantités produites ou détenues sur chaque site ou par chaque établissement.

(10) L'arrêté du 12 juillet 2011 fixant les seuils définis à l'article R.543-225 du code de l'environnement (NOR : DEVP1109656A) précise que la mesure des quantités de biodéchets s'effectue soit sur la base de pesées ou de mesures volumétriques, soit sur la base des ratios de production, estimés au regard de l'activité ou des équipements de gestion mis en place.

42-46-Reperes-RR8.indd 46 17/02/12 14:00:56