

La responsabilité juridique du producteur de déchets



C4H5O2_5 2/ 9/99 THERMC 4H 50 2 0G 300.000 5000.000 1392.000 1
1.64121890E+01 1.20184883E-02-4.40468566E-06 7.30124728E-10-4.42784365E-14 2



ETUDE N° 00-0802/1A

**LA RESPONSABILITE JURIDIQUE DU PRODUCTEUR
DE DECHETS**

RAPPORT FINAL

mars 2001

C. LONDON - Cabinet d'Avocats BRIZAY-LONDON

Créée en 1989 à l'initiative du Ministère en charge de l'Environnement, l'association RECORD – REseau COopératif de Recherche sur les Déchets et l'Environnement – est le fruit d'une triple coopération entre industriels, pouvoirs publics et chercheurs. L'objectif principal de RECORD est le financement et la réalisation d'études et de recherches dans le domaine des déchets et des pollutions industrielles.

Les membres de ce réseau (groupes industriels et organismes publics) définissent collégialement des programmes d'études et de recherche adaptés à leurs besoins. Ces programmes sont ensuite confiés à des laboratoires publics ou privés.

Avertissement :

Les rapports ont été établis au vu des données scientifiques et techniques et d'un cadre réglementaire et normatif en vigueur à la date de l'édition des documents.

Ces documents comprennent des propositions ou des recommandations qui n'engagent que leurs auteurs. Sauf mention contraire, ils n'ont pas vocation à représenter l'avis des membres de RECORD.

- ✓ Pour toute reprise d'informations contenues dans ce document, l'utilisateur aura l'obligation de citer le rapport sous la référence :
RECORD, La responsabilité juridique du producteur de déchets, 2001, 102 p, n°00-0802/1A.
- ✓ Ces travaux ont reçu le soutien de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie)
www.ademe.fr

© RECORD, 2001

RESUME

La présente étude a pour objet de préciser la responsabilité juridique qui pèse sur les producteurs de déchets.

La question liminaire porte toutefois sur la définition même de ce concept. En effet malgré une définition donnée par les textes tant communautaire que français, des incertitudes demeurent. A cet effet, il convient de procéder à une analyse de la jurisprudence applicable qui montre qu'à l'heure actuelle, aucune place n'est faite au concept de matière première secondaire. Une « substance » peut être considérée comme un déchet en dépit de sa valeur économique, de son caractère recyclable ou même de l'intention de son détenteur. Il convient uniquement de déterminer si elle fait ou non l'objet d'un traitement industriel normal auquel cas elle échappera à une classification dont les conséquences économiques ne sont pas négligeables.

Une fois délimité le champ d'application de l'étude, une analyse de la réglementation s'impose puisque les dispositions réglementaires, communautaires et internes viennent préciser les obligations qui pèsent sur le producteur de déchets. Cette réglementation a pour origine essentiellement des textes communautaires qui font ensuite l'objet d'une transposition en droit français. C'est dans ces textes de droit interne que se situent essentiellement les sanctions pesant sur le producteur en cas de violation de ses obligations.

Après avoir passé en revue les textes applicables, une analyse de la responsabilité que peut encourir le producteur de déchet a été effectuée sur les plans pénal et civil. S'y ajoute un examen des sanctions administratives qui peuvent également être encourues. De manière générale, il apparaît que le producteur encourt une responsabilité tout au long du cycle de vie du produit.

Est ensuite revue la Convention de Lugano conclue le 8 mars 1993 sous l'égide du Conseil de l'Europe, analyse suivie d'un point sur les travaux en cours au niveau communautaire sur la responsabilité environnementale.

Cette étude s'achève par une présentation synoptique, en annexe, des acteurs, des risques ainsi qu'une synthèse des problèmes liés aux déchets qui illustre, pour une gestion optimale des déchets, la nécessaire mise en place de programmes et d'équipes pluri-disciplinaire.

SUMMARY

This study purports to specify the legal responsibility incurred by waste producers.

The first question to be solved, however, is the definition of the concept of waste. Despite a definition provided by EU and French legislation, some uncertainties still remain. To this effect, it is necessary to undertake an analysis of the applicable caselaw which shows that, to date, there is no room left for the concept of "primary secondary materials". A "substance" may qualify as waste despite its economic value, of its recyclability or even its holder's intent. It suffices to determine whether or not it is the object of a normal industrial treatment. In the affirmative, it falls out the scope of waste regulation, the economic consequences of which are far from negligible.

The scope of the study having been determined, an analysis of the applicable regulations at EU and French levels is conducted, which specifies waste producers' obligations. These regulations are primarily contained in EU texts which are then transposed into French law. Under French law, the producer's legal penalties are set forth in case of non-compliance with his obligations.

After a review of the applicable texts, the liability which may be incurred by waste producers at criminal and civil levels is analysed. Moreover, a review of administrative sanctions has been carried out. In general terms, it appears that waste producers remain liable for their waste during the product life cycle.

Thereafter, an overview of the Lugano Convention, adopted under the auspices of the Council of Europe on March 1993, has been carried out followed by a review of the ongoing discussions at EU level on environmental liability.

This study ends with a synoptic presentation of the players and of the risks as well as of a synthesis of the problems linked to waste, which shows that optimal waste management requires setting up multidisciplinary programmes and teams.

MOTS CLEFS
FRANÇAIS / ANGLAIS

Déchet	Waste
Responsabilité	Liability
Civil	Civil
Pénal	Criminal
Administratif	Administrative
Sanction	Penalty
Mise en demeure	Injunction
Producteur	Producer
Détenteur	Holder
Matières premières secondaires	Secondary primary materials
Cycle de vie du produit	Product life cycle
Gestion des déchets	Waste management
Mouvements transfrontaliers	Transboundary movements
Politique intégrée des produits	Integrated product policy (IPP)

SOMMAIRE

I.	<u>DEFINITION DU DECHET</u>	P.2
1.	Au niveau communautaire	p.2
1.1.	Les textes	p.2
1.2.	La jurisprudence	p.4
2.	Les travaux de l'OCDE	p.12
3.	En droit interne	p.14
3.1	Les textes	p.14
3.1.1.	Présentation	p.14
3.1.2.	L'euro-compatibilité	p.16
3.2	La jurisprudence	p.16
II	<u>OBLIGATIONS PESANT SUR LE PRODUCTEUR DE DECHETS</u>	P.18
1.	Réglementation applicable	p.18
1.1.	Textes-cadres sur les déchets	p.18
1.2.	Réglementations spécifiques	p.20
1.2.1.	Déchets dangereux	p.21
1.2.2.	Autres déchets réglementés	p.23
2.	Typologie des obligations	p.26
2.1	Obligation de veiller à une élimination conforme	p.26
2.1.1.	Obligations générales pour tous les déchets	p.26
2.1.2.	Déchets spécifiquement réglementés	p.28
2.1.2.1.	Huiles usagées	p.28
2.1.2.2.	PCB-PCT	p.30
2.1.2.3.	Piles et accumulateurs	p.32
2.1.2.4.	Amiante	p.33
2.1.2.5.	Emballages	p.37
2.1.2.6.	Véhicules hors d'usage (« VHU »)	p.45
2.1.2.7.	Déchets d'équipements électriques et électroniques	p.47
2.2	Obligation d'information	p.50
2.2.1.	Pour tous les déchets	p.50
2.2.2.	Pour les déchets dangereux	p.51
3.	Obligations dérivant des transferts transfrontaliers	p.53
3.1	Les préalables	p.53
3.2	Règlement n°259/93/CEE – 1993	p.55
3.2.1.	Présentation	p.55
3.2.2.	Champ d'application	p.56
3.2.3.	Principes directeurs	p.57
3.2.4.	Garantie financière	p.57
3.2.5.	Procédures de transferts	p.57

III.	<u>LE RECOURS AUX INSTRUMENTS ECONOMIQUES</u>	P.63
1.	La TGAP	p.63
2.	Les accords environnementaux	p.65
IV.	<u>MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE DU PRODUCTEUR</u>	P.70
1.	Mise en jeu de la responsabilité du producteur	p.70
1.1.	Responsabilité pénale	p.70
1.1.1.	Cadre général	p.70
1.1.2.	Les personnes responsables pénalement	p.73
1.1.3.	Les causes d'exonération	p.75
1.1.4.	L'élément moral de l'infraction	p.76
2.	Responsabilité civile	p.78
2.1.	Responsabilité civile délictuelle	p.79
2.1.1.	Responsabilité du fait personnel	p.79
2.1.2.	Responsabilité sans faute	p.80
1.1.3.	Responsabilité civile prévue par la loi-cadre sur les déchets du 15 juillet 1975	p.83
2.2.	Responsabilité civile contractuelle	p.84
3.	Sanctions administratives	p.85
4.	La Convention de Lugano	p.88
5.	Le livre blanc sur la responsabilité environnementale	p.90

ANNEXES :

- Acteurs
- Interactions
- Risques
- Problèmes liés aux déchets

LA RESPONSABILITE JURIDIQUE DU PRODUCTEUR DE DECHETS

Les problèmes soulevés par les déchets restent plus que jamais d'actualité au tournant du XXI^{ème} siècle. Dans son rapport intitulé « *Evaluation globale – L'environnement en Europe – Quelles orientations pour l'avenir* », la Commission européenne souligne en effet que ces problèmes dans l'Union européenne « *s'accroissent toujours plus vite que ne sont mises en œuvre les mesures destinées à les maîtriser et à les éviter en raison de nos habitudes de consommation* »¹

Pourtant depuis 1975, année des premiers textes adoptés en droit tant communautaire qu'interne, le législateur et les pouvoirs publics ont adopté de nombreuses dispositions tendant à insérer les déchets dans une réglementation visant à réduire leur production et en assurer une meilleure gestion.

Toutefois, avant toute chose, il convient de s'interroger sur la portée du concept de déchet. Cette interrogation d'ordre sémantique a en effet une incidence économique-politique considérable et suscite encore aujourd'hui nombre de débats.

Les textes applicables aux déchets seront ensuite analysés afin de déterminer quelles obligations pèsent sur le producteur des divers types de déchets tout au long de leur cycle de vie.

Enfin, nous examinerons la responsabilité du producteur telle qu'elle résulte non plus des textes mais de la jurisprudence des tribunaux sur les plans administratif, civil et pénal. Cette étude nous permettra de déterminer le poids des sanctions et surtout les personnes qui sont tenues responsables en cas d'infraction à la législation.

¹ Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, p. 14

I. DEFINITION DU DECHET

La définition du déchet suscite encore aujourd'hui de vives controverses. Ainsi, dans ses conclusions du 8 juin 1999 sous la dernière affaire sur ce point devant la Cour de Justice des Communautés européennes, ARCO Chemie Nederland Ltd, l'avocat général Siegbert Albert soulignait une fois encore l'imprécision de la définition du déchet².

Il convient dès lors de reprendre d'une part les textes et d'autre part la jurisprudence aux niveaux tant communautaire qu'interne.

1. Au niveau communautaire

1.1 LES TEXTES

Le texte de base régissant la matière est la directive n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets³ donnait une définition assez vague du déchet. Il s'agissait de :

« toute substance ou objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur. »

Cette rédaction a été modifiée aux termes de la directive n° 91/153/CEE du 18 mars 1991⁴. Elle est désormais la suivante :

« 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 défaire.

La Commission (...) établira (...) une liste de déchets appartenant aux catégories énumérées dans l'annexe I. »

L'annexe I de la directive est constituée de seize catégories de substances qui sont considérées comme des déchets au regard du droit communautaire.

Il est particulièrement important de souligner l'exhaustivité de cette annexe qui, de ce fait, n'apporte guère de précisions sur la définition même du déchet.

² Non publiées

³ JOCE n° L 194, 25 juillet 1975, p.47

⁴ JOCE n° L 377, 31 décembre 1991, p. 48

Outre les produits périmés ou hors normes, les résidus de production ou de consommation ou les substances devenues impropres à l'utilisation, la liste vise également dans la catégorie Q 14 « *les produits qui n'ont pas ou plus d'utilisation pour le détenteur (par exemple articles mis au rebut par l'agriculture, les ménages, les bureaux, les magasins, les ateliers, etc.)* ». Des produits neufs, qui, pour des raisons de marketing, ne répondent plus aux exigences du fabricant et sont de ce fait retirés de la vente, sont donc à considérer comme des déchets.

Signalons par ailleurs, la catégorie Q 16 qui vise « *toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus* ».

Cette catégorie « *balai* » permet d'étendre considérablement le champ d'application de la directive et donc la portée de la réglementation sur les déchets.

Enfin, par décision n°96/350/CE du 24 mai 1996 les annexes A et B ont été ajoutées à la directive. Elles visent à récapituler les opérations d'une part, d'élimination et d'autre part, de valorisation des déchets. Ceci signifie qu'avant valorisation, une substance est un déchet. Ce n'est que lorsqu'elle sera remise sur le marché, en substitution d'un produit neuf, que cette qualification de déchet sera perdue.

Si l'on examine la liste de déchets annoncée à l'article 1 de la directive de 1975 modifiée, elle n'apporte guère plus de précisions. Il s'agit du catalogue européen des déchets (« *CED* ») adopté par la Commission le 20 décembre 1993 par décision n° 94/3/CE⁵.

Vingt catégories principales de déchets sont classées en fonction de leur provenance (exploration et exploitation des mines et carrières, production primaire de l'agriculture, de l'horticulture, de la chasse, transformation du bois, de la production de papier, de carton etc...).

La note préliminaire du CED précise de quelle manière il a été conçu. Il y est indiqué :

« Le CED est une liste de déchets harmonisée et non exhaustive, c'est-à-dire une liste qui fera l'objet d'un réexamen périodique et, au besoin, sera révisée conformément à la procédure du comité.

⁵ JOCE n° L5, 7 janvier 1994, p.15

Toutefois le fait qu'une matière y figure ne signifie pas qu'elle soit un déchet dans tous les cas. L'inscription sur cette liste n'a d'effet que si la matière répond à la définition des déchets. »

Le CED renvoie donc à la définition centrale, unique de la directive de 1975 modifiée. Il est à noter que tel est le cas de tous les textes communautaires ultérieurs relatifs aux déchets.

En fait, le CED a un objectif exclusif :

« Le CED est destiné à servir de nomenclature de référence fournissant une terminologie commune valable dans toute la Communauté en vue d'améliorer l'efficacité des activités de gestion des déchets. Il devrait notamment constituer la référence de base pour le programme communautaire de statistiques sur les déchets. »

Les textes communautaires offrent donc peu de précisions quant à la définition du déchet, ce qui a conduit les magistrats nationaux à poser au cours des procédures des questions préjudicielles à la CJCE. Cette technique du renvoi préjudiciel, telle que prévue aux termes de l'article 234 (ex-article 177) du traité CE, a pour but d'assurer l'uniformité d'interprétation du Traité et du droit dérivé (directives et règlements notamment) dans l'ensemble de l'Union européenne.

1.2. LA JURISPRUDENCE

Les premières affaires furent soumises à la CJCE par des tribunaux italiens dans le cadre de procédures pénales intentées contre des exploitants d'entreprises de transport. Ces derniers étaient prévenus d'avoir transporté des substances pour le compte d'autrui sans avoir obtenu d'autorisation préalable en contrevenant ainsi à la réglementation italienne transposant la directive de 1975.

Dans les affaires "*Vessoso contre Zanetti*" ⁶ et "*Procédure Pénale contre Zanetti*" ⁷, les prévenus avaient soutenu que les substances en cause ne constituaient pas des déchets puisqu'elles étaient susceptibles de réutilisation économique et n'avaient donc pas été abandonnées ou destinées à l'abandon.

C'est sur ce point spécifique que porte la première question du tribunal italien.

⁶ Affaires jointes C-206/88 et C207-88, CJCE 28 mars 1990, Rec. I 146

⁷ Affaire C-359/88, CJCE 28 mars 1990, Rec. I 1509

Afin d'y répondre, la CJCE procède à l'exégèse de la directive de 1975 et de celle de 1978 relative aux déchets dangereux. Elle relève notamment que ces directives préconisent la récupération des déchets et l'utilisation de matériaux de récupération afin de préserver les ressources naturelles. Elles obligent également les Etats membres à prendre les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant leur réutilisation.

Et la CJCE de conclure dans les affaires jointes "Vessoso contre Zanetti" :

« il ressort de ces diverses dispositions qu'une substance dont le détenteur se défait peut constituer un déchet, au sens des directives 75/442 et 78/319, alors même qu'elle est susceptible de réutilisation économique. »⁸

Ainsi dès 1990, la CJCE, dans une jurisprudence qui sera constante, refuse de considérer que la valeur économique des substances est un élément déterminant pouvant lui faire perdre la qualification de déchet.

La seconde branche de la question de la Pretura di Asti tendait à déterminer si la notion de déchet, au sens des directives précitées, présupposait dans le chef du détenteur, l'intention d'exclure toute réutilisation économique de cette substance ou de cet objet par d'autres personnes.

Suivant les conclusions de son avocat général, la Cour conclut :

« Il convient de souligner que les articles 1^{er} des deux directives précitées visent, de manière générale, toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait, sans établir aucune distinction selon l'intention du détenteur qui se défait de la chose. En outre, ces dispositions précisent que constituent également des déchets, les substances ou objets dont le détenteur a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur. Or, un détenteur peut être tenu, par une disposition nationale, de se défaire d'une chose, sans avoir pour autant l'intention d'en exclure toute réutilisation économique par d'autres personnes.

L'objectif essentiel des directives 75/442 et 78/319, énoncé respectivement aux troisième et quatrième considérants de celles-ci, à savoir la protection de la santé de l'homme et la sauvegarde de l'environnement, serait compromis si l'application des deux directives dépendait de l'intention du détenteur d'exclure ou non une réutilisation économique, par

⁸ Attendu n°8

d'autres personnes, des substances ou objets dont il se défait »⁹.

Ainsi, il apparaît à la lecture de cet arrêt que la notion de déchet est indépendante de la valeur économique de la substance et de la volonté ou de l'intention de son détenteur. Le fait qu'il souhaite faire procéder à l'élimination ou, au contraire, revendre les substances en cause importe peu. Il s'agit uniquement de déterminer s'il existe une menace pour la santé de l'homme ou la protection de l'environnement. La notion de déchet ne peut également varier en fonction de paramètres économiques ou techniques variables qui sous-tendent la valorisation économique ou la recyclabilité d'une substance.

Dans l'affaire C-2/90, "*Commission contre Royaume de Belgique*", la Cour eut à se prononcer sur un recours en manquement d'Etat. La Commission contestait une mesure d'interdiction d'importation de déchets adoptée par l'Exécutif wallon au motif que celle-ci contreviendrait au principe fondamental de libre circulation des marchandises.

La Cour devait donc à cette occasion préciser si un déchet devait être considéré comme une marchandise et si une distinction pouvait être effectuée en fonction de la recyclabilité des déchets. Dans son arrêt du 9 juillet 1992¹⁰, la Cour conclut

« Il n'est pas contesté que les déchets recyclables et réutilisables, éventuellement après traitement, ont une valeur commerciale intrinsèque et constituent des marchandises aux fins de l'application du Traité et qu'ils relèvent par conséquent du champ d'application des articles 30 et suivants de celui-ci ».¹¹

Ainsi, les déchets sont des marchandises mais sont toutefois qualifiés « *d'objets de nature particulière* » qui appellent une vigilance de la part de tous les acteurs concernés. Ceci peut même conduire, dans certains cas, à limiter leur libre circulation. La protection de l'environnement gagne du terrain par rapport à une des libertés fondamentales consacrées par le Traité de Rome.

Par ailleurs, la Cour invoque les difficultés pratiques d'application d'une distinction fondée sur la recyclabilité des déchets. Elle précise que celle-ci repose « *sur des éléments incertains, susceptibles de changer au fil du temps, en fonction du progrès technique. En outre, le caractère recyclable ou non d'un déchet dépend également du coût que comporte le recyclage et, partout, de la rentabilité de la réutilisation envisagée, de sorte que l'appréciation y afférente est nécessairement subjective et dépend de facteurs instables* ».¹²

⁹Attendus 11 et 12.

¹⁰CJCE 9 juillet 1992, aff. C-2/90 Rec. I-4431.

¹¹Attendu 23.

¹²Attendu 27.

En conclusion, les déchets doivent être considérés comme des marchandises dont la libre circulation peut être limitée en raison de l'exigence impérative que constitue la protection de l'environnement, sous réserve de respecter le principe de non-discrimination. Ne peuvent faire l'objet d'un traitement différent les déchets recyclables qui demeurent des déchets soumis en tant que tels à la réglementation applicable.

Cette interprétation a été confirmée dans l'affaire qui opposait la Commission à l'Allemagne qui avait exclu du champ d'application de sa législation relative à la prévention et à l'élimination des déchets (« *Abfallgesetz* ») certaines matières recyclables qualifiées de résidus. Aux termes de la procédure de manquement d'Etat, la Cour condamna cette position dans un arrêt du 10 mai 1995¹³.

Dans les affaires jointes C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, "*Euro Tombesi et autres*"¹⁴, la Cour dut se prononcer une fois encore sur la définition du déchet telle qu'elle résulte des textes communautaires.

Des décrets-lois adoptés en Italie établissaient une distinction entre « déchets » et « résidus ». Le terme « résidu » était défini « *comme toute substance ou matière résiduelle provenant d'un processus de production ou de consommation et susceptible d'être réutilisée.* » Par ailleurs, ces décrets-lois excluaient de leur champ d'application des matériaux répondant à des spécifications commerciales précises, qui sont cotés dans des bourses de marchandises. Dans l'annexe listant ces matériaux, figuraient les résidus considérés comme matières premières de substitution.

Ces dispositions paraissaient fort éloignées de l'interprétation extensive conférée à la notion de déchet par la Cour. C'est ainsi qu'au cours d'une procédure pénale diligentée contre divers représentants d'entreprises, la Pretura di Terni sursit à statuer et posa à la Cour une série de questions préjudicielles tendant à mieux cerner les contours de cette définition.

Dans son arrêt du 25 juin 1997, après un rappel de la réglementation applicable et un renvoi à sa jurisprudence antérieure, la Cour conclut de la manière suivante

*« La notion de déchet (...) ne doit pas être comprise comme excluant des substances ou des objets susceptibles de réutilisation économique, même si les matériaux en cause peuvent faire l'objet d'une transaction ou s'ils sont cotés sur des listes commerciales publiques ou privées ».*¹⁵

¹³CJCE 10 mai 1995, aff. C-422/92 Rec. I-1057.

¹⁴CJCE 25 juin 1997, aff. C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. I 3561.

¹⁵Attendu 54.

La Cour s'appuie ensuite sur les exemples qui lui ont été fournis dans les affaires en cause et précise que constituent des opérations d'élimination ou de valorisation entrant dans le champ d'application des directives déchets :

- « Un processus de désactivation d'un déchet destiné à le rendre inoffensif ; l'activité de décharge des déchets dans des dépressions de terrain ou à des fins de remblai ; et l'incinération des déchets. »

Elle poursuit :

« Le fait qu'une substance soit rangée dans la catégorie des résidus réutilisables sans que ses caractéristiques ni son sort ne soient précisés est à cet égard indifférent. Il en va de même de la trituration d'un déchet ».

Dans son dernier arrêt en date du 18 décembre 1997¹⁶ sur la notion de déchet, la Cour conforte encore sa position. En l'occurrence, le Conseil d'Etat de Belgique devait statuer sur un recours en annulation intenté par *Inter-Environnement Wallonie* à l'encontre d'un arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques ou dangereux. En son article 5, l'arrêté disposait :

« Sont soumises à autorisation, l'implantation et l'exploitation d'une installation spécifique de regroupement, de pré traitement, d'élimination ou de valorisation de déchets toxiques ou dangereux, non intégrés dans un processus de production industrielle ... » (C'est nous qui soulignons)

Le Conseil d'Etat belge considérait que la définition donnée au déchet, telle qu'elle ressortait des textes et de la jurisprudence communautaires, ne permettait pas de déterminer si une substance ou un objet intégré, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle, était un déchet.

Dans son arrêt, la Cour répond par l'affirmative, tout en nuancant très légèrement son propos. Ainsi, après un rappel des textes applicables, elle déclare :

« Il résulte de l'ensemble de ces considérations que peuvent constituer des déchets au sens de l'article 1^{er}, sous a), de la directive 75/442, modifiée, des substances qui entrent dans un processus de production.

Cette conclusion ne porte pas atteinte à la distinction qu'il convient d'opérer, ainsi que l'ont fait valoir à juste titre les

¹⁶CJCE 18 décembre 1997, aff. C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL contre région wallonne, Rec. I-7411.

gouvernements belges, allemand, néerlandais et du Royaume-Uni, entre la valorisation de déchets au sens de la directive 75/442, modifiée, et le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets, quelle que soit par ailleurs la difficulté de cette distinction.

Il y a donc lieu de répondre à la seconde question posée que le simple fait qu'une substance est intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle ne l'exclut pas de la notion de déchet au sens de l'article 1^{er}, sous a), de la directive 75/442, modifiée. »¹⁷

Ces trois attendus sont intéressants puisque la Cour ne s'éloigne nullement de son interprétation stricte de la notion du déchet. Toutefois, elle reconnaît la distinction entre valorisation des déchets et traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets. Et, bien entendu, cette distinction est délicate.

Cette affaire a suscité beaucoup d'intérêt comme en témoigne le fait que des observations écrites ont été présentées devant la Cour par les gouvernements belge, français, allemand, néerlandais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission.

En effet, comme le précise l'avocat général, Francis Jacobs, dans ses conclusions sous cette affaire, s'il ne fait aucun doute qu'une « *substance éliminée ou valorisée au sens de la directive constitue un déchet même lorsque cette élimination ou cette valorisation fait partie d'un processus industriel,* »¹⁸ il serait possible de pousser l'analyse un peu plus loin. Et il va s'y employer. Il rappelle ainsi la position des Etats membres qui, débordant le cadre de la question préjudicielle, ont exposé les critères qu'ils utilisaient pour faire la distinction entre les matières qui sont des déchets et les autres, en se référant plus précisément aux matières produites ou utilisées dans le cadre de processus industriels.

Pour Francis Jacobs, les dispositions de la directive ne sont pas suffisamment précises pour établir une telle distinction. Il en résulte des prises de position divergentes entre les Etats membres, sources de distorsions concurrentielles entre les entreprises dans l'Union européenne. La Cour, quant à elle, a cependant refusé d'aller au-delà de ce que lui demandait le Conseil d'Etat belge.

C'est dans ce contexte qu'il convient de se reporter aux travaux de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) auxquels Francis Jacobs fait également référence dans ses conclusions.

¹⁷Attendus 32, 33 et 34.

¹⁸Point 63.

Ces divergences d'interprétation du droit communautaire incitent Monsieur Jacobs à écrire :

« Il serait possible - et pourrait être souhaitable dans l'intérêt de la sécurité juridique - que la Cour donne certaines orientations générales relatives à la distinction au sens de la directive et le traitement industriel normal de produits qui ne sont pas des déchets. »

Cette proposition faite, Francis Jacobs y renonce quasiment d'emblée affirmant qu'en l'état actuel de la directive, il faut laisser aux Etats membres le soin de développer des critères plus détaillés *« permettant d'appliquer les règles de la directive, telles qu'interprétées par la Cour, aux diverses situations susceptibles de survenir en pratique. »*

Après avoir fait référence longuement aux travaux de l'OCDE sur la distinction déchet-non déchet, Monsieur Jacobs en vient à la conclusion suivante :

« En conséquence, il ne serait pas approprié de tenter, au stade actuel, d'aller plus loin dans la définition de la notion de déchet aux fins de la législation communautaire. »

La Cour, quant à elle, a effectivement refusé d'aller au-delà de ce que lui a demandé le Conseil d'Etat belge.

Dans la dernière affaire en date sur ce point, "ARCO Chemie Nederland Ltd", l'avocat général, Siegbert Alber, a dû se prononcer sur la qualification du LUWA – bottoms.

Ces substances sont l'un des produits résultant du procédé de fabrication utilisé par ARCO et sont destinés à servir de combustible dans l'industrie du ciment.

En outre, l'avocat général devait se prononcer dans une affaire jointe¹⁹ sur la qualification de résidus de bois broyés provenant du secteur de la construction et de la démolition et utilisés comme combustibles pour la production d'électricité.

La première conclusion de Siegbert Alber est d'affirmer que *« le fait qu'une substance soit soumise à une opération de l'annexe II B constitue un indice sérieux de ce que le détenteur s'en défait mais il ne permet pas de conclure dans tous les cas que la substance considérée est un déchet. »*. Une substance destinée à la valorisation peut en conséquence échapper à la définition de déchet.

¹⁹CJCE 15 juin 2000, Aff. C-419-97, Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen

En second lieu, après avoir examiné l'effet utile de la directive de 1975 modifiée, l'avocat général précise qu'il convient de déterminer si la substance présente des risques potentiels pour l'environnement. Ce sont ces risques qui distinguent les déchets des matières premières primaires. Il a ajouté :

« Dès lors qu'un déchet est valorisé ou traité de façon à générer un produit qui ne présente plus les risques typiques des déchets, de sorte que, utilisé dans un processus de production normal, il n'entraîne pas de pollution de l'environnement supérieure mais tout au plus identique à celle que causerait une matière première primaire, ledit produit ne doit plus être considéré comme un déchet, au sens qu'il y aurait lieu de le contrôler ou d'autoriser son utilisation ultérieure. »

Ainsi, l'avocat général tente de préciser des critères de distinction laissant aux magistrats nationaux le soin de se déterminer selon les circonstances pratiques.

Le 15 juin 2000, soit près d'un an après qu'ait été rendues les conclusions de l'avocat général, la Cour a rendu son arrêt.

La Cour suit les conclusions de l'avocat général sur la définition des copeaux de bois et des LUWA-bottoms.

Elle déclare que : *« la simple circonstance qu'une substance telle que des copeaux de bois est soumise à une opération mentionnée à l'Annexe II B de la directive 75/442, telle que modifiée par la directive 91/156, ne permet pas de conclure qu'il s'agit de s'en défaire et de considérer dès lors cette substance comme un déchet au sens de la directive »*²⁰.

Cette argumentation est identique pour les LUWA-Bottoms. Toutefois, la Cour est plus nuancée en ce qui concerne la détermination du risque que le produit peut créer pour l'environnement.

Ainsi, la Cour déclare à propos des copeaux de bois comme des LUWA – Bottoms : *"pour déterminer si l'utilisation comme combustible d'une substance telle que des LUWA – Bottoms revient à s'en défaire, le fait que cette substance peut être valorisée comme combustible d'une manière environnementalement responsable et sans traitement radical n'est pas pertinent."*²¹

Finalement, la Cour conclut en affirmant que *« les circonstances qu'une substance utilisée comme combustible soit le résidu d'un processus de fabrication d'une autre substance, qu'aucun autre usage de cette substance que l'élimination ne puisse être envisagée, que la composition de la substance*

²⁰ n°1 p.21

²¹ n°2.1 p.20

*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 peuvent être considérées comme des indices d'une action, d'une intention de se défaire de ladite substance... ».*²²

La Cour ne prend pas réellement position sur une définition claire du déchet en indiquant que plusieurs critères doivent être relevés. Ainsi :

*«l'existence réelle d'un déchet au sens de la directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances en rendant comptes des objectifs de cette directive.».*²³

Cet arrêt de la Cour sur lequel des espoirs étaient bâtis n'apporte aucune précision supplémentaire sur la définition du déchet.

Il apparaît que la définition de cette notion repose sur un faisceau d'indices. Cette conclusion ne facilite en rien l'appréciation des industriels pour la gestion des substances qui se situent à la lisière du produit et du déchet et que certains qualifient de matière première secondaire, terme juridiquement inconnu.

Dans la confusion qui règne à l'heure actuelle sur la notion de déchet, il pourrait être utile d'effectuer une analyse de droit comparé précise permettant de déterminer l'interprétation prévalente dans les Etats membres et aux Etats-Unis. Ceci permettrait de dégager les points de consensus et de désaccord et éventuellement de procéder à des recommandations pour une interprétation plus intégrée du terme déchet.

Dans ce contexte, il convient de se reporter tout d'abord, aux travaux de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.).

2. LES TRAVAUX DE L'OCDE

Depuis fin 1994, l'OCDE a entrepris des travaux sur la distinction entre produits et déchets. L'objectif à l'époque était d'avoir une discussion d'ensemble sur cette question dont l'impact est considérable au regard de la décision de l'OCDE en date du 30 mars 1992²⁴ concernant les mouvements transfrontaliers de déchets destinés à la valorisation qui introduisait les listes verte, orange et rouge en fonction de la dangerosité des déchets.

Sous la pression des industries de production et de recyclage, il convenait de mieux délimiter les contours de la définition du déchet. Se posait en particulier la question de la ferraille qui restait un déchet, malgré les avis contraires des

²² n°2.2 p.20

²³ n°2.2 p.20

²⁴C (92) 39/Final.

industriels et de la décision de l'agence pour l'environnement américaine (Environmental Protection Agency – « EPA »).

Depuis lors, et notamment au regard de la jurisprudence communautaire, la définition du déchet ne s'est guère infléchie et les tentatives nationales d'établir une distinction entre résidus ou matières premières secondaires et déchets ont été battues en brèche.

De nombreux espoirs étaient fondés sur le résultat des travaux de l'OCDE. C'est ainsi que Monsieur Jacobs faisait longuement référence, dans ses conclusions sous l'affaire Inter-Environnement et région wallonne précitée, à un document de travail de l'OCDE²⁵ dans lequel étaient énumérés des critères permettant de déterminer, dans des situations individuelles, si une matière constituait ou non un déchet. La liste fournie était la suivante :

- «1. *Le matériau est-il délibérément produit?*
2. *La production du matériau est-elle soumise à un contrôle de qualité?*
3. *Le matériau est-il conforme à des spécifications ou normes bien établies et reconnues aux niveaux national et international?*
4. *Ces normes s'appuient-elles sur des considérations relatives à l'environnement, en plus de celles de nature technique ou économique?*
5. *Le matériau est-il fabriqué en réponse à une demande du marché?*
6. *La valeur économique globale du matériau est-elle négative?*
7. *Un traitement complémentaire est-il nécessaire avant que le matériau puisse être utilisé directement dans une application manufacturière/commerciale?*
8. *Ce traitement se limite-t-il à une réparation mineure?*
9. *Le matériau convient-il encore à son objectif d'origine?*
10. *Le matériau peut-il servir à d'autres fins en tant que produit de substitution?*
11. *L'utilisation du matériau est-elle tout aussi compatible avec l'environnement que celle d'un produit primaire?*
12. *Ce matériau entrera-t-il effectivement dans un processus de production?*
13. *Le matériau a-t-il une utilisation déterminée?*
14. *L'utilisation du matériau dans un processus de production entraîne-t-elle un quelconque risque pour la santé ou pour l'environnement qui soit plus grave que ceux associés à l'utilisation de la matière première correspondante?*

²⁵ENV/EPOC/WMP (96) 1.

15. *Le matériau est-il désormais étranger au cycle commercial normal ou n'a-t-il plus une utilité normale?*
16. *Le matériau peut-il être utilisé sous sa forme actuelle ou de la même façon qu'une matière première sans être soumis à une opération de valorisation?*
17. *Le matériau ne peut-il être utilisé qu'après avoir subi une opération de valorisation? »*

Ce document précisait qu'il n'existait aucun coefficient de pondération entre ces diverses questions. Rappelons toutefois qu'il ne s'agissait là que d'un document de travail pour le Groupe chargé de présenter in fine des critères définis permettant d'établir une fois pour toute la distinction déchet/non-déchet.

Or, fin avril 1998, les travaux se sont soldés par un semi-échec²⁶. Si les experts ont effectivement approuvé un document de référence sur la distinction déchet/non-déchet, celui-ci n'aura que peu d'incidence en pratique. Il reflète bien les divergences de vue entre les parties mais il n'apporte aucune réponse concrète. En parallèle, confirmant la position prise il y a quatre ans, l'OCDE a refusé de ne plus considérer la ferraille comme un déchet. Elle restera donc inscrite sur la liste verte des déchets destinés à la valorisation.

A l'issue de ces travaux, la balle a été lancée dans le camp de l'Union européenne. Pour l'heure, aucun rebondissement notable n'a été enregistré en droit positif. La Direction générale Environnement (DG XI) à Bruxelles va-t-elle procéder à l'élaboration de lignes directrices permettant aux Etats membres d'appliquer de manière uniforme les textes communautaires et d'avoir pour tous une même distinction entre produit et déchet? Beaucoup le souhaitent. A défaut, les questions préjudicielles continueront de s'accumuler sur le plateau du Kirchberg à la CJCE.

3. EN DROIT INTERNE

3.1 LES TEXTES

3.1.1. Présentation

La définition du déchet est donnée par l'article 1 de la loi n°75/633 du 15 juillet 1975 qui vise :

«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 destiné à l'abandon. »

²⁶Environment Watch, 15 mai 1998, p.9.

Il est à noter qu'au cours des travaux parlementaires, le Sénat a tenu à ajouter les termes « que son détenteur destine à l'abandon » pour insister sur le fait que le législateur tient à désigner les objets qu'une personne a mis à part en vue de s'en débarrasser.²⁷

Il est intéressant également de citer l'avis du Sénateur, Monsieur Collely²⁸ sur ce point :

« Votre Commission approuve la définition « subjective » qui est donnée des déchets, qu'il serait impossible de définir de façon objective sans recourir à des critères, par exemple l'absence d'utilité ou de valeur marchande, de portée fort relative et dont l'appréciation pourrait s'avérer délicate. Il est donc plus réaliste, somme toute, de voir dans l'abandon la caractéristique des déchets. »

Cette position a été entérinée à l'Assemblée nationale. Comme l'écrit le député, Monsieur Weisenhorn dans son rapport sur le projet de loi²⁹ :

« Le Sénat a préféré cette dernière formulation, plus rigoureuse, à celle moins précise du projet initial, qui ne parlait que de biens « destinés à l'abandon » et pouvait prêter à confusion dans le cas des emballages perdus par exemple ».

Ces observations annoncent les discussions qui se dérouleront ultérieurement dans les prétoires tant nationaux que communautaires.

L'avis du 16 mai 1985³⁰ contenant une nomenclature des déchets abrogé par l'avis du 11 novembre 1997³¹ visant à transposer le CED n'apporte en conséquence pas davantage de précisions sur la définition du déchet stricto sensu.

Signalons par ailleurs, que la loi de 1975 modifiée introduit en droit interne la notion de « *déchet ultime* » défini, aux termes de son article 1 dernier alinéa comme étant « *un déchet résultant ou non d'un traitement de déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.* »

L'article 2-1 de la même loi prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 2002, « *les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes.* »

²⁷ JO 29 avril 1975

²⁸ Avis présenté au Sénat n° 280, 6 mai 1975

²⁹ Rapport du Sénat n° 274 J.M. Rauseh. 29 avril 1975

³⁰ JO 16 mai 1985

³¹ JO 11 novembre 1997

3.1.2 Euro-compatibilité

Dans son rapport au Conseil et au Parlement européens sur la mise en œuvre de la législation communautaire en matière de déchets du 10 janvier 2000³², la Commission, sur le point spécifique de la définition des déchets, relève le manque de convergence des définitions nationales et l'application insuffisante du droit communautaire.

En ce qui concerne la France, la Commission constate l'insuffisance des transpositions de la définition communautaire du terme « *déchet* », de l'Annexe I sur les catégories de déchets et du C.E.D.. Cette évaluation porte sur les années 1995-1997. Or, sur le dernier point, l'avis du 11 novembre 1997 précité³³ permet d'avoir en droit français une liste équivalente de déchets. En revanche, les interrogations de la Commission sur la terminologie utilisée à l'article 1 de la loi de 1975 demeurent fondées. En effet, les « *abandonner* » équivaut-il à « *se défaire* » ; par ailleurs, les termes de la directive selon lesquels "*toute substance ou tout objet dont le détenteur est obligé de se défaire constitue un déchet*" ne sont pas repris dans la définition française.

Bien que la démarche française s'inscrive dans les objectifs généraux préconisés par le droit communautaire de prévention et valorisation, il est à noter que le concept de déchet est légèrement différent de la notion de déchet ultime, et demeure une spécificité française que l'on ne retrouve pas dans les textes communautaires, que ce soit dans la définition de base ou dans la directive spécifique sur la mise en décharge des déchets en date du 26 avril 1999³⁴ notamment.

La définition française va, elle aussi, poser quelques problèmes et devra faire l'objet de précisions jurisprudentielles.

3.2 LA JURISPRUDENCE

Avant même la CJCE, les tribunaux administratifs français ont été amenés à se pencher sur la définition du déchet, trop imprécise pour assurer la sécurité juridique.

Dans son arrêt du 13 mai 1983 « *S.A.Moline* »³⁵, le Conseil d'Etat déclare que les huiles usagées « *doivent être considérées comme des déchets (...) tant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un traitement en vue de leur régénération et alors même que leur détenteur aurait l'intention de les céder en vue de leur vente et non de les destiner à l'abandon* ».

³² COM (1999) 752 final

³³ note 25

³⁴ directive n° 1999/31/CE, JOCE n° L 182, 16 juillet 1999, p.1

³⁵ n° 37030 Rec. Lebon p.191

En tous points conforme à celle de la CJCE, cette jurisprudence est constante. Dans un arrêt du 17 juillet 1995³⁶, le tribunal administratif de Rouen affirmait :

« Considérant que l'acide sulfurique utilisé par la société Esso-Raffinage SAF comme catalyseur dans le processus de production de l'unité d'alkylation de la raffinerie de Port-Jérôme à Notre-Dame-de-Gravenchon nécessite une génération avant d'être réutilisé, sa concentration en H₂SO₄ n'étant plus suffisante pour l'exploitation de ses propriétés chimiques, qu'ainsi, et alors même que ladite société ne le destinerait pas à l'abandon, compte-tenu de sa valeur économique mais le confierait à la société Rhône-Poulenc pour qu'il soit procédé à son retraitement, l'acide sulfurique usé doit être regardé comme un déchet au sens de l'article 1 précité de la loi du 15 juillet tant qu'il n'a pas fait l'objet d'un traitement en vue de sa régénération. »

Plus récemment, dans un arrêt du 5 novembre 1998³⁷, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a annulé un jugement du Tribunal Administratif de Limoges qui avait lui-même annulé un arrêté d'autorisation accordé à la COGEMA pour l'exploitation d'un site d'entreposage d'oxyde d'uranium appauvri. En première instance, le Tribunal avait considéré notamment que la COGEMA n'avait pas respecté les dispositions de la loi de 15 juillet 1975 puisque l'oxyde d'uranium était un déchet. Ce minerai devait être qualifié de déchet comme un déchet ultime "dès lors qu'il n'est pas établi qu'il serait susceptible d'être traité, dans les conditions techniques et économiques du moment, en vue d'une utilisation comme matière première dans le cycle du combustible nucléaire".

Or, la Cour n'a pas repris cette qualification en déclarant que l'oxyde appauvri restait susceptible d'être à son tour enrichi par un procédé de même nature que celui de son appauvrissement et :

"que la circonstance que cette utilisation puisse être différée en considération de données notamment économiques n'est pas de nature à faire regarder l'oxyde d'uranium appauvri dont il s'agit comme un déchet ni à plus forte raison comme un déchet ultime".

L'oxyde d'uranium était ainsi entreposé sur le site industriel de Bessines avant de servir de combustible des réacteurs à eau pressurisée.

Ainsi, le débat continue sur cette notion de déchet.

³⁶ n° 93685, Société Esso Raffinage SAF

³⁷ n°98BX01320, COGEMA

Ce débat sur la question déchet – non déchet est loin d'être purement environnemental. Il comporte une dimension économique. Les industriels refusent de voir les « *matières premières secondaires* » considérées comme des déchets en raison des contraintes qui en résultent pour le producteur du déchet au regard de la législation applicable. Ceci se traduit en termes de coûts certes difficiles à chiffrer mais certainement conséquents.

Se pose également un problème philosophique : pourquoi le déchet est-il exclu? Son inéluctabilité dans une société industrielle de consommation n'est pas parvenu à le banaliser. Restent focalisées sur lui toutes les craintes et angoisses (syndrome NIMBY "not in my backyard" ou NIMEY "not in my electoral year") qui devraient être réservées à la seule fraction d'entre eux dont la dangerosité est établie.

II OBLIGATIONS PESANT SUR LES PRODUCTEURS DE DECHETS

Afin de déterminer quelles sont les obligations et donc les responsabilités stricto sensu encourues par le producteur de déchets, il convient dans un premier temps de présenter le cadre juridique qui permettra d'établir quels déchets spécifiques ont été appréhendés et comment ils l'ont été. Dans un second temps, il sera plus aisé de dégager à quelles obligations le producteur de déchets doit se conformer. A cet égard, les obligations seront d'autant plus rigoureuses que le déchet visé sera considéré comme dangereux.

1. REGLEMENTATION APPLICABLE

1.1. Textes-cadres sur les déchets

Il est intéressant de revenir sur les textes-cadres sur les déchets puisqu'ils permettent de mettre en valeur les objectifs poursuivis par le législateur tant communautaire que français à l'origine de la réglementation sur la protection de l'environnement.

☒ En droit communautaire

La directive n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 a été adoptée peu après la publication du premier programme d'action communautaire pour la protection de l'environnement aux termes duquel il était notamment déclaré :

« La meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que combattre ultérieurement leurs effets. A cette fin, il convient de concevoir et d'orienter le progrès technique dans le but de répondre au souci de la protection de l'environnement et d'amélioration de la qualité de vie, tout en s'assurant que le

coût s'y référant soit le plus réduit possible pour la collectivité. Cette politique de l'environnement peut et doit aller de pair avec le développement économique et social. Ceci vaut également pour le progrès technique. »

Ce principe de base du droit communautaire de l'environnement est le précurseur du principe de développement durable et annonce les bases sur lesquelles sera lancée la politique menée en matière de gestion de déchets.

Dès l'origine, la directive de 1975 préconisait que :

« les Etats membres prennent les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie ainsi que de toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets. »³⁸

Progressivement, au fil des années et sous la pression du Parlement européen et du Comité économique et social, la hiérarchie entre les divers objectifs s'est affinée. Dans la nouvelle rédaction de ce même article modifié par la directive n° 91/156/CEE³⁹, il s'agit de privilégier tout d'abord la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité, ensuite seulement la valorisation - terme générique qui regroupe le recyclage, le réemploi, la récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires - ou l'utilisation des déchets comme source d'énergie. L'élimination au sens strict du terme n'est admise que si les deux autres alternatives ne sont pas réalisables ou réalistes.

La Commission a confirmé cette hiérarchie dans son réexamen de la stratégie pour la gestion des déchets de 1996⁴⁰ : prévenir la production, valoriser et enfin éliminer sans danger pour la santé humaine et l'environnement.

Afin de réaliser les objectifs préconisés, l'article 7 de la directive exige que les Etats membres établissent des plans de gestion de déchets portant sur :

« les types, les quantités et les origines des déchets à valoriser ou à éliminer ; les prescriptions techniques générales; toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers ;les sites et installations appropriés pour l'élimination ».

³⁸ article 3.1

³⁹ JOCE L 78 p.32

⁴⁰ COM (96) 399

☒ Au niveau interne

Les dispositions de la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 telle que modifiée constituent une parfaite transposition de la directive de 1975. Son article 1 fixe pour objectifs :

- «1° De prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- 2° D'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume ;
- 3° De valoriser les déchets, le réemploi, le recyclage ou tout autre mesure visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;
- 4° D'assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévus par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables. »

La planification est également visée par le texte de loi. Pour ce qui concerne les déchets non dangereux, il s'agit d'un plan départemental ou interdépartemental. Ce Plan dresse l'inventaire des déchets à éliminer, y compris par valorisation, et des installations existantes appropriées. Il doit également énoncer les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles tant pour la création d'installations nouvelles que la collecte, le tri et le traitement des déchets afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement compte tenu des moyens économiques et financiers nécessaires à sa mise en oeuvre⁴¹.

1.2. Réglementations spécifiques

Une fois le cadre général posé, la législation communautaire a affiné la réglementation en précisant comment devraient être gérés les déchets dangereux ainsi que certains types de déchets devant faire l'objet d'une réglementation spéciale, soit en raison de leur dangerosité (huiles usagées, PCB-PCT, piles notamment) soit en raison plus spécifiquement de leur volume (déchets d'emballages).

⁴¹ article 10-2

En droit interne, si la dangerosité caractérise certains types de déchets (déchets générateurs de nuisances), les distinctions se sont effectuées tout d'abord en fonction de la provenance (déchets industriels spéciaux ou banals, déchets ménagers et assimilés, déchets hospitaliers etc...). Cette divergence s'estompe avec la transposition du droit communautaire en droit interne.

1.2.1 Déchets dangereux

- ☒ Droit communautaire

Les déchets toxiques ou dangereux ont fait l'objet de la directive n° 78/319 (CEE) remplacée par la directive n° 91/689 (CEE) du 12 décembre 1991⁴².

Les déchets sont déclarés dangereux en fonction de caractéristiques indiquées à l'annexe III qui précise certaines propriétés qui rendent les déchets dangereux, tels que leur caractère comburant, explosif, inflammable, irritant, toxique, infectieux ou cancérigène. Par ailleurs, ils sont énumérés dans une liste de déchets dangereux établie par la décision n° 94/604/CE du Conseil du 22 décembre 1994⁴³.

La directive exige des Etats membres qu'ils mettent en place un système de gestion, de contrôle et d'autorisation des établissements assurant l'élimination ou la valorisation, la collecte ou le transport des déchets dangereux.

Ces obligations comprennent :

- La tenue d'un inventaire des déchets dangereux sur chaque site de déversement.
- L'interdiction de mélange, entre déchets dangereux ou entre déchets dangereux et non dangereux.
- Des contrôles périodiques des autorités compétentes.
- La mise en place de plans de gestion des déchets dangereux.
- Une autorisation nécessaire des établissements procédant à l'élimination des déchets dangereux avec une dérogation possible pour ceux procédant à des opérations de valorisation des déchets dangereux.

☒ Droit interne

Deux décrets ont permis la transposition des textes communautaires en droit interne.

⁴² JOCE L 377, 31 décembre 1991, p. 20

⁴³ JOCE L 356, 31 décembre 1994, p. 34

Le décret n° 77-974 du 19 août 1977 relatif aux informations à fournir au sujet des déchets générateurs de nuisances⁴⁴ qui a été adopté sur la base de l'article 8 de la loi de 1975 relatif aux déchets générateurs de nuisances. Ce décret vise :

1° Les déchets contenant certaines substances :

Amiante ;
Antimoine ;
Arsenic ou ses composés ;
Baryum ou ses composés ;
Béryllium ou ses composés ;
Cadmium ou ses composés ;
Cadmium ou ses composés ;
Chrome hexavalent ;
Chrome trivalent ;
Cuivre ou ses composés ,
Cyanures ;
Etain ou ses composés ;
Fluorures ;
Isocyanates ;
Mercure ou ses composés ;
Nickel ou ses composés ,
Phénols et dérivés ;
Plomb ou ses composés ;
Polychlorobiphényles ;
Sélénium ou ses composés ;
Solvants aromatiques ,
Solvants chlorés ;
Sulfures minéraux et organiques ,
Thallium ou ses composés ,
Titane ou ses composés ,
Vanadium ou ses composés ,
Zinc ou ses composés.

2° les déchets contenant des substances radioactives; et

3° les déchets constitués principalement par les boues de peinture, les hydrocarbures et les produits de vidange.

Le même décret recouvre également les déchets provenant de certaines activités :

- raffinage du pétrole et de ses dérivés;
- cokéfaction;

⁴⁴ JO 28 août 1977

- industries chimiques, pharmaceutiques, phytopharmaceutiques et des laboratoires; et
- ateliers de traitement de surface.

L'article 2.1 de la loi de 1975 vise les déchets industriels spéciaux qui figurent, en raison de leurs propriétés dangereuses, sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat et qui ne peuvent être déposés dans des installations de stockage recevant d'autres catégories de déchets dangereux.

Cette liste de déchets industriels spéciaux n'a été adoptée que le 15 mai 1997 en raison des difficultés engendrées par le fait qu'elle devait également assurer la transposition en droit interne de la liste de déchets dangereux.

Le décret n° 97-517⁴⁵ pris en application de l'article 2.1 de la loi de 1975 modifiée permet désormais la pleine transposition de la directive de 1991 et c'est pourquoi il s'intitule décret relatif à la classification non pas des déchets industriels spéciaux, comme l'annonçait la loi de 1975 modifiée, mais des déchets dangereux.

Ces déchets font l'objet d'une nomenclature en annexe II du décret. L'annexe I quant à elle précise les propriétés de danger justifiant l'inscription éventuelle d'un déchet sur la liste des déchets dangereux.

Les déchets dangereux comprennent non seulement les déchets industriels spéciaux correspondant à la liste communautaire de 1994 mais aussi les fractions de déchets municipaux et assimilés collectées séparément qui sont incluses sous la rubrique générale 20 01 00.

1.2.2. Autres déchets réglementés

Aux termes de l'**article 9** de la loi de 1975, il est précisé qu'en ce qui concerne certaines catégories de déchets visées à l'article 8 (déchets générateurs de nuisances) et précisées par décret, l'administration fixe les conditions d'exercice de l'activité d'élimination.

Aux termes de l'article 2 de la loi de 1975, l'élimination comprend les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie. Il s'agit donc d'une interprétation extensive de la notion d'élimination.

Les déchets générateurs de nuisance sont les suivants :

- Huiles usagées,
- PCB-PCT,

⁴⁵ JO 23 mai 1997

- Déchets d'emballages dont les détenteurs finaux sont les ménages, et
- Déchets d'emballages dont les détenteurs finaux ne sont pas les ménages.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ont favorisé pour la transposition de la directive pile, l'article 6 de la loi de 1975 qui se situe au Titre II et vise la production et la distribution des produits générateurs de déchets. Le décret n° 99-374 du 12 mai 1999⁴⁶ qui abroge le décret n° 97-1328 du 30 décembre 1997, régleme nte d'une part, les conditions de mise sur le marché des piles et accumulateurs et d'autre part, l'élimination de ces produits une fois usagés. Ce décret a été modifié par décret n° 99-1171 du 29 décembre 1999⁴⁷ afin d'assurer la transposition de la directive n° 98/101/CE du 22 décembre 1998 modifiant la directive n° 91/157/CEE du 18 mars 1991⁴⁸

Le tableau joint ci-dessous reprend les références exactes des textes applicables tant en droit communautaire qu'en droit interne.

⁴⁶ JO 16 mai 1999 p. 7254

⁴⁷ JO 30 décembre 1999, p. 19857

⁴⁸ JOCE n° L 78, 26 mars 1991, p. 38

Les déchets

	Réglementation communautaire	Réglementation nationale
Cadre général	Dir. n° 75-442 – Déchets Déc. n° 2000/532 – Catalogue européen des déchets (CED)	L 75-633 – Déchets Avis du 11 novembre 1997 – nomenclature des déchets
Règles spécifiques	Dir. n° 78/319 remplacée par Dir. n° 91/689 Déchets dangereux Déc. 94/904 - Liste déchets dangereux	D n° 77-974 – déchets générateurs de nuisances D n° 97-517 – classif. Déchets dangereux
	Dir. n° 75/439 + Dir. n° 87/101 Huiles usagées	D n° 79-981 – huiles usagées + arrêté du 21 novembre 1979 Arrêté du 28 janvier 1999 – conditions de ramassages des huiles usagées
	Dir. n° 96/59 – PCB-PCT Dir. n° 2000/53 - VHU	D n° 87-59 – PCB-PCT
	Dir. n° 91/157 + Dir. 98/101/CE Piles	D n° 99-374 + D 99-1171 – piles et accumulateurs
	Dir. n° 94/62 – Emballages	D n° 92-377 – Emballages ménagers D n° 94-62 – Emballages non-ménagers D n° 98-638 relatif à la prise en compte des exigences dans la conception et la fabrication des emballages (JO 25 juillet)
Transport et transferts		Arrêté du 4 janvier 1985 – contrôle des circuits d'élimination des déchets générateurs de nuisances D n° 98-679 du 30 juillet 1998 transport par route, au négoce et au courtage des déchets Circulaire du 16 décembre 1998 mise en œuvre du D n° 98679
	Rglt n° 259/93 – transferts transfrontaliers	Directement applicable

NB. La réglementation déchets est indissociable de la réglementation Installations Classées, notamment pour l'élimination des déchets.

2. TYPOLOGIE DES OBLIGATIONS

Aux termes de la réglementation tant communautaire qu'interne, le producteur de déchets se voit imposer des obligations spécifiques qui sont de trois types :

- une obligation de veiller à l'élimination conforme;
- une obligation d'information; et
- des obligations résultant des transferts transfrontaliers de déchets.

Ces obligations sont d'autant plus rigoureuses que les déchets sont toxiques.

2.1. Obligation de veiller à une élimination conforme.

Cette obligation pèse sur tous les producteurs de déchets; elle est toutefois plus lourde pour certaines catégories de déchets, tels les huiles usagées, les PCB, les déchets contenant de l'amiante ainsi que les piles et accumulateurs qui font l'objet de dispositions spécifiques.

2.1.1. Obligations générales pour tous les déchets

Conformément à l'article 2 de la loi de 1975, le producteur et/ou le détenteur de déchets a l'obligation de les éliminer dans des conditions qui ne sont pas nocives pour l'environnement ou la santé publique. L'activité d'élimination au sens strict du terme étant soumise à la réglementation sur les installations classées en application de la loi du 19 juillet 1976, l'obligation du producteur s'est transformée en une obligation d'assurer que ses déchets sont éliminés de façon conforme.

Par ailleurs, l'article 5 prévoit que les producteurs, « *importateurs ou exportateurs* » doivent justifier que les déchets générés, à quelque stade que ce soit, par les produits qu'ils fabriquent sont de nature à être éliminés de façon conforme. Cet article vise toute les chutes de production, toutes les matières premières, secondaires ou résidus résultant d'un processus de fabrication .

En outre, l'article 6 de la loi prévoit que « la fabrication, la détention, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets, pourraient être réglementées en vue de limiter l'élimination desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites ». C'est sur cette base que sera réglementée la mise sur le marché des piles et accumulateurs et pour certains d'entre eux, celle-ci sera interdite.

Cette obligation d'élimination conforme peut être assortie d'une obligation de remise à certains établissements ou services désignés par l'administration.

Le producteur doit, dès la conception, prendre en compte la gestion des déchets qui seront générés à tous les stades du cycle de vie du produit.

Cette « *responsabilisation* » (au sens social et non juridique « responsibility versus liability ») du producteur est en tous points conforme aux orientations communautaires telles qu'elles découlent, en dernier lieu, du réexamen de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets⁴⁹ :

« Une politique préventive visant à éviter la production de déchets doit commencer par le produit et son procédé de fabrication. La problématique de la gestion des déchets doit être pleinement prise en compte dès le stade du développement ou de la conception du produit. Pour qu'une action soit efficace, il faut qu'elle porte sur l'ensemble du cycle de vie du produit, de la production à l'élimination finale, en passant par la collecte, la réutilisation et le recyclage ».

Dans ce contexte, la Commission rappelle les principes fondamentaux du droit communautaire de l'environnement tels qu'énoncés à l'article 174 (ex-article 130R) du traité CE que sont les principes de précaution, d'action préventive, le principe pollueur payeur et le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement.

Cette prise de position a été confortée par la résolution n° 97/C76/01 du Conseil du 24 février 1997 sur la stratégie communautaire par la gestion des déchets⁵⁰. La responsabilisation du fabricant est donc mise en exergue et non plus celle du producteur ou du détenteur de déchets.

Cette obligation préfigure l'émergence de la politique intégrée des produits ("*Integrated product policy*" - "IPP") qui fait aujourd'hui l'objet de réflexions à Bruxelles notamment.

Les orientations de l'IPP ("*Integrated product policy*" - "IPP") en droit comparé pourraient faire l'objet d'une étude spécifique. En effet, les Etats membres du Nord de l'Union européenne ont déjà menés des études sur ce thème.

Cette obligation générale d'élimination conforme est renforcée pour les déchets dits de l'article 9 et de l'article 6 qui font l'objet d'une réglementation spécifique.

⁴⁹ Document COM (96) 399-30 juillet 1996

⁵⁰ JOCE n° C76, 11 mars 1997 p. 1

2.1.2 Déchets spécifiquement réglementés

2.1.2.1 Huiles usagées

La réglementation française sur les huiles usagées vise à la transposition de la directive n° 75/439/CEE concernant l'élimination des huiles usagées⁵¹, telle que modifiée par les directives n° 87/101/CEE du 22 décembre 1986⁵² et n° 91/692/CEE du 23 décembre 1991⁵³.

Cette directive est donc pionnière dans le secteur de la gestion des déchets. Elle a notamment pour objectif de mettre en place un régime d'autorisation obligatoire et de contrôle pour les installations des huiles usagées.

Les deux directives ultérieures ont renforcé le régime adopté en 1975. La priorité est accordée à la régénération. Par ailleurs, des mesures sont prévues pour renforcer la sensibilisation du public en matière de collecte. Enfin, des dispositions strictes ont été arrêtées pour la combustion.

La transposition de ces textes a été assurée par le décret n° 79-981 du 21 novembre 1979 portant réglementation de la récupération des huiles usagées⁵⁴ tel que modifié par les décret suivants :

- Décret n° 85-387 du 29 mars 1985⁵⁵ ;
- Décret n° 89-192 du 24 mars 1989⁵⁶ ;
- Décret n° 89-648 du 31 août 1989⁵⁷ ; et
- Décret n° 97-503 du 21 mai 1997⁵⁸

Ces textes visent les huiles minérales ou synthétiques qui inaptées, après usage, à l'emploi auquel elles étaient destinées comme huiles neuves, peuvent être réutilisées, soit comme matière première en vue de recyclage ou de régénération, soit comme combustible industriel. Leur rejet dans le milieu naturel est donc interdit. Cette interdiction avait d'ores et déjà été posée par le décret n° 77-254 du 8 mars 1977⁵⁹ relatif à la réglementation du déversement des huiles et lubrifiants dans les eaux superficielles, souterraines et de mer.

Le décret n° 79-981 tel que modifié prévoit que les détenteurs d'huiles usagées sont tenus de les recueillir et de les stocker dans des conditions de séparation satisfaisantes, en évitant de les mélanger avec de l'eau ou tout autre déchet.

⁵¹ JOCE n° L 194, 25 juillet 1975

⁵² JOCE n° L 42, 12 février 1987

⁵³ JOCE n° L 377, 31 décembre 1991

⁵⁴ JO 23 novembre 1979

⁵⁵ JO 31 mars 1985

⁵⁶ JO 31 mars 1989

⁵⁷ JO 14 septembre 1989

⁵⁸ JO 22 mai 1997

⁵⁹ JO 19 mars 1977

Les détenteurs doivent également disposer d'installations étanches permettant la conservation des huiles jusqu'à leur ramassage. Ces installations doivent être accessibles aux véhicules chargés de les ramasser.

Enfin, le détenteur a l'obligation de remettre ses huiles usagées à un ramasseur agréé ou, alternativement, il peut en assurer le transport et les remettre à un éliminateur agréé. Dernière possibilité, le détenteur peut assurer lui-même l'élimination à condition d'obtenir un agrément à cet effet.

Pour que le ramassage soit assuré de manière exhaustive, le territoire est divisé en zones géographiques. Dans chacune d'elles, le regroupement, la collecte et le transport doivent être effectués par une ou plusieurs personnes physiques ou morales ayant obtenu un agrément pour ladite zone.

Un cahier des charges assortit cet agrément et définit les droits et obligations des ramasseurs.

Le non-respect du décret n°79-981 du 21 novembre 1979 entraîne les sanctions pénales prévues dans la loi du 15 juillet 1975, à savoir une amende de 500.000 FF maximum et / ou une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus.

L'agrément est délivré pour une durée de cinq ans au maximum.

La procédure de délivrance des agréments ainsi que les obligations du ramasseurs agréés sont établies aux termes de l'annexe de l'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassages des huiles usagées⁶⁰.

Un arrêté du même jour précise les conditions d'élimination des huiles usagées⁶¹.

Cette réglementation relative aux huiles usagées a posé quelques problèmes notamment en raison de la répartition géographique des zones, qui soulevait des questions au regard du principe de la libre circulation des marchandises et du libre jeu de la concurrence.

Dans un arrêt de principe du 10 mars 1983 dans l'affaire n° 172/82 Inter-huiles⁶², la CJCE a dit à propos de ce système de zonage, qu'un tel droit exclusif ne saurait avoir pour conséquence nécessaire d'autoriser les gouvernements des Etats membres à établir des barrières aux exportations. Un tel cloisonnement n'est en effet pas prévu aux termes de la directive et serait contraire à ses objectifs.

⁶⁰ JO 24 février 1999

⁶¹ JO 24 février 1999

⁶² Rec p. 555

Dans son arrêt du 7 février 1985⁶³, la CJCE confirme sa prise de position:

« Les mesures prévues par la directive ne permettent pas d'entraver les échanges intracommunautaires et que si ces mesures, et notamment les autorisations préalables, sont susceptibles d'avoir un effet restrictif sur le libre exercice du commerce et la libre concurrence, elles ne doivent toutefois pas être discriminatoires ni dépasser les restrictions inévitables justifiées par la poursuite de l'intérêt général qu'est la protection de l'environnement. »

Il est à noter que cet arrêt est le premier où la CJCE affirme que la protection de l'environnement constitue un motif d'intérêt général.

2.1.2.2. PCB-PCT

La réglementation relative aux polychlorobiphényles (« PCB ») ou polychlorobiphényles (« PCT ») a pour origine la directive n°76/403/CEE du 6 avril 1976 telle que modifiée par celle n°91/692/CEE du 23 décembre 1991, abrogées par la directive n°96/59/CE du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des PCB et PCT⁶⁴.

Ce texte prévoit l'élimination des PCB usagés et la décontamination ou l'élimination des appareils contenant des PCB. Les appareils et les PCB qui y sont contenus doivent faire l'objet d'un inventaire et leur décontamination et/ou élimination doit se faire au plus tard au 31 décembre 2010 :

"Sans préjudice de leurs obligations internationales, les Etats membres prennent les mesures qui s'imposent pour assurer dès que possible l'élimination des PCB usagés et la décontamination ou l'élimination des PCB et des appareils contenant des PCB. Pour les appareils et les PCB qui y sont contenus et qui font l'objet d'un inventaire [c'est à dire ceux contenant un volume de plus de 5 dm³ de PCB], l'élimination et/ou la décontamination sont effectuées au plus tard à la fin de l'année 2010".

Cette directive aurait dû être transposée au plus tard dix-huit mois après son adoption c'est à dire le 16 mars 1998. La France est donc en retard pour cette transposition. Toutefois, le décret est en préparation.

Ce retard est dû notamment au choix qu'a dû faire l'arbitrage du Premier Ministre entre 2010, date fixée par la directive, et 2000, aux termes de la Convention PARCOM. En effet, l'échéance de 2010 a vocation à s'appliquer

⁶³ Aff n° 240/83, Procureur de la République contre Association de Défense des Brûleurs d'Huiles usagées (« A.D.B.H.U ») Rec. p. 531

⁶⁴ JOCE n° L 243, 24 septembre 1996.

sans préjudice des obligations internationales des Etats membres (article 3 de la Directive). Or, dans la décision PARCOM n° 92/3 adoptée, dans le cadre de la convention de Paris, au cours de la réunion interministérielle des 21 et 22 septembre 1992, les pays riverains de la Manche, Mer du Nord et Atlantique-Nord se sont engagés **à éliminer les PCB au plus tard en l'an 2000**⁶⁵.

La réglementation applicable pour l'heure vise l'application du décret n° 87-59 du 2 février 1987 relatif à la mise sur le marché, à l'utilisation et l'élimination des PCB et PCT⁶⁶, tel que modifié par le décret n° 92-1074 du 2 octobre 1992⁶⁷, sont considérés comme des PCB, les produits ou préparations dont la teneur en PCB/PCT est supérieure à 0,005 % en masse.

Il est désormais interdit d'acquérir, détenir en vue de la vente, céder à titre onéreux ou gratuit, louer ou employer des appareils contenant des PCB.

Cette interdiction ne s'applique pas à certains appareils contenant des PCB / PCT à condition qu'ils aient été mis en service avant la date de publication du décret. Il s'agit des appareils électriques en systèmes clos, des condensateurs d'un poids total inférieur à 1Kg contenant des PCB à une teneur inférieure à 3,5 % pour les plus chlorés et à teneur moyenne en chlore inférieure à 43 % (article 4).

Les déchets contenant des PCB / PCT sont également réglementés. Ceux-ci visent les PCB et les appareils en contenant qui sont hors d'usage ou dont le détenteur n'a plus l'usage, notamment en raison des interdictions posées par la réglementation ainsi que les autres objets et matériaux contaminés à plus de 0,04 % en masse de PCB purs. Tout détenteur de déchets contenant des PCB est tenu de les faire traiter dans une entreprise agréée. Cette obligation ne s'applique pas au détenteur d'appareils qui ne sont pas interdits aux termes de l'article 4 du décret.

Par ailleurs, il convient de signaler que les mélanges de déchets contenant des PCB avec d'autres déchets ou toute autre substance, avant la remise à l'entreprise agréée, sont interdits.

Tout exploitant d'une installation de traitement de déchets contenant des PCB doit avoir reçu un agrément.

Cet agrément est assorti d'un cahier des charges qui fixe les droits et obligations du titulaire de l'agrément.

⁶⁵Rép. Min. n° 1682, JO Sénat Q du 23 septembre 1993 et n° 2641, JOAN Q du 27 septembre 1993.

⁶⁶ JO 4 février 1987

⁶⁷ JO 4 octobre 1992

La violation des mesures prescrites par le décret n° 87-59 du 2 février 1987 entraîne les sanctions pénales découlant de la loi du 15 juillet 1975 : une amende de 500.000 FF maximum et/ ou une peine d'emprisonnement de 2 ans ou plus.

2.1.2.3. Piles et accumulateurs

La mise sur le marché et l'élimination des piles et accumulateurs a fait l'objet dès 1991 d'une directive communautaire. Cette directive n°91/157/CEE du 18 mars 1991⁶⁸ a été modifiée à deux reprises, par la directive n° 93/86/CEE du 4 octobre 1993⁶⁹ et par celle n° 98/101 du 22 décembre 1998⁷⁰.

L'objectif de ces textes est l'interdiction de mise sur le marché de certaines piles et accumulateurs en raison de leur teneur en substances dangereuses, des sujétions particulières pour les autres (notamment collecte séparée) et le marquage.

La directive n°91/157 prévoit que les Etats membres prennent des mesures appropriées pour que les piles et accumulateurs usagés soient collectés séparément en vue de leur valorisation ou de leur élimination (article 4.1).

Après avoir été condamnée par la CJCE pour non transposition dans les délais prescrits de la directive de 1991⁷¹, la France a adopté dans un premier temps le décret n° 97-1328 du 30 décembre 1997, abrogé dans un second temps par le décret n° 99-374 du 12 mai 1999⁷² lui-même modifié par le décret n° 99-1171 du 29 décembre 1999⁷³.

L'interdiction de mise sur le marché concerne les piles contenant plus de 5 ppm en masse de mercure, à l'exception des piles de type bouton pouvant contenir jusqu'à 2% en masse de mercure.

Toutefois, les piles et accumulateurs contenant plus de 5 ppm peuvent être incorporés dans des appareils si ceux-ci ont été mis en circulation à partir du 1^{er} janvier 1999.

Le décret du 12 mai 1999 apporte comme novation essentielle l'obligation de récupération et d'élimination de tous piles et accumulateurs.

Tout d'abord, il est prévu que l'élimination des piles et accumulateurs ou de leurs composants doit être effectuée dans des installations dûment autorisées à cet effet. La valorisation doit être préférée à tout autre mode d'élimination.

⁶⁸ JOCE n° L 78, 26 mars 1991, p. 38

⁶⁹ JOCE n° L 264, 23 octobre 1993, p. 51

⁷⁰ JOCE n° L 1, 5 janvier 1999, p. 1

⁷¹ CJCE 29 mai 1997, aff. C 282/96 et C 283/96, Rec.

⁷² JO

⁷³ JO 30 décembre 1999, V. 19857

Le décret impose aux distributeurs, détaillants ou grossistes de piles et accumulateurs l'obligation de les reprendre gratuitement et de les rassembler en lots de caractéristiques identiques afin d'en faciliter la reprise.

Par ailleurs, le fabricant, l'importateur ou le distributeur qui distribue sous sa propre marque est tenu de reprendre ou de faire reprendre dans les limites des tonnages qu'il a lui-même fabriqués les piles et accumulateurs collectés par les distributeurs, d'une part, ou par les communes, d'autre part.

Les utilisateurs de piles et accumulateurs autres que les ménages sont tenus de collecter ou faire collecter, de valoriser ou faire valoriser, d'éliminer ou faire éliminer leurs piles et accumulateurs usagés.

La constitution de filières d'élimination est organisée sur le fondement de l'article 6 de la loi du 15 juillet 1975, qui prévoit l'obligation de « *pourvoir ou contribuer à l'élimination des déchets* » qui proviennent des produits mis sur le marché.

La violation du décret n°99-374 du 12 mai 1999 est sanctionnée par une contravention de la 3ème classe (3.000 FF au plus).

2.1.2.4. Amiante

Au niveau communautaire, le Conseil a adopté le 19 mars 1987 la directive n° 87/217/CEE concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante⁷⁴. Elle a pour objectif d'éviter que les émissions d'amiante en provenance de diverses sources mettent la santé de l'homme en danger et qu'elles viennent également à terme contaminer l'environnement. Elle a donc un champ d'application plus large que la gestion des déchets d'amiante.

Toutefois, elle ne s'inscrit pas dans une stratégie d'élimination de l'amiante puisqu'elle vise essentiellement les entreprises qui transforment de l'amiante brute et l'incorporent dans des produits.

En ce qui concerne la gestion des déchets d'amiante, la directive exige des Etats membres qu'ils prennent les dispositions nécessaires pour que les déchets solides d'amiante « *soient réduits à la source pour autant que cela soit possible avec des moyens raisonnables*⁷⁵ ».

Le transport, le dépôt et la mise en décharge sont également réglementés⁷⁶ afin de limiter la libération dans l'air de fibres d'amiante.

⁷⁴ JOCE n° L 85, 28 mars 1987, P ; 40

⁷⁵ article 3

⁷⁶ article 8

Lors de leur mise en décharge, toutes les mesures doivent être prises à cet effet.

A titre préalable, il convient de préciser que l'amiante est répertoriée comme déchet dangereux aux termes des textes suivants :

- Catalogue européen des déchets ;
- Avis du 11 novembre 1997 ;
- Liste communautaire des déchets dangereux – 1994 ;
- Liste des déchets générateurs de nuisances – 1977 ; et
- Nomenclature des déchets dangereux – 1997.

Ce dispositif a été complété par des textes permettant une meilleure gestion des déchets contenant de l'amiante.

Dans ce contexte, deux circulaires du Ministre de l'Environnement ont été adoptées pour donner des orientations en ce sens : la circulaire n°96-60 du 19 juillet 1996 et la circulaire n°97-15 du 9 janvier 1997.

Les déchets peuvent résulter de travaux rendus nécessaires à la suite du diagnostic effectué en application du décret n° 96-97 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante.

Ainsi, les travaux d'encoffrement, de fixation (revêtement de surface ou imprégnation) et d'enlèvement (déflocage et décalorifugeage) peuvent dès lors générer des déchets dont il faut assurer une élimination conforme.

La circulaire n° 96-60 du 19 juillet 1996⁷⁷ classe en son annexe I les déchets résultant des travaux de déflocage et de décalorifugeage en trois catégories :

Déchets de matériaux (flocage, calorifugeage seul ou en mélange avec d'autres matériaux et d'autres déchets non contaminés sur place sortant de la zone confinée) ;

- Déchets de matériels et d'équipements [sacs d'aspirateurs, outils et accessoires non décontaminés, filtres usagés du système de ventilation, bâches, chiffons, matériel de sécurité (masques, gants, vêtement jetables...)] ;
- Déchets issus du nettoyage (eaux résiduaires non traitées, résidus de traitement des eaux, poussières collectées par aspiration, boues, résidus de balayage...).

Ces déchets doivent être conditionnés de manière totalement étanche. Le terme « amiante » doit obligatoirement figurer sur l'étiquetage.

Les transports et les transferts des déchets d'amiante sont, bien entendu, réglementés tant par la réglementation sur les mouvements transfrontaliers de

⁷⁷ JO 8 février 1996

déchets que par les textes relatifs aux transferts de déchets générateurs de nuisances qui exigent un bordereau de suivi ainsi que ceux relatifs à la sécurité des transports de marchandises dangereuses pour ce qui est des déchets contenant de l'amiante libre.

Quant au stockage de tels déchets, la circulaire précise qu'en raison de risques de dispersion, il n'apparaît pas opportun de les conditionner pour les stabiliser avant stockage.

Par ailleurs, les déchets peuvent être traités dans des installations de vitrification autorisées aux termes de la réglementation sur les installations classées. Cette filière permettant la destination des fibres d'amiante doit, à l'heure actuelle, être privilégiée à la mise en centre de stockage sans stabilisation préalable.

Les déchets d'amiante-ciment expressément exclus du champ d'application de la circulaire n° 96-60, sont soumis aux dispositions de la circulaire n° 97-15 du 9 janvier 1997⁷⁸.

Les déchets visés sont ceux générés lors des travaux de démolition, de réhabilitation du bâtiment et des travaux publics ainsi que des produits amiante-ciment retirés de la vente depuis le 1^{er} janvier 1997 en application du décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996⁷⁹ et provenant des industries de fabrication d'amiante – ciment et des points de vente ainsi que de tous les autres stocks.

Les objectifs poursuivis sont de deux ordres : tout d'abord, assurer la protection des travailleurs et ensuite, limiter dans toute la mesure du possible les envois de poussières, lors des différentes phases de l'élimination.

La circulaire s'inscrit ainsi dans le cadre réglementaire constitué par le décret n° 96-98 du 7 février 1996 relatif à la protection des travailleurs contre les risques d'inhalation de poussière d'amiante⁸⁰ et l'arrêté du 14 mai 1996 relatif aux règles techniques que doivent respecter les entreprises effectuant des activités de confinement et de retrait de l'amiante et qui fixent les dispositions permettant de protéger les travailleurs susceptibles d'être exposés, du fait de leur activité, à l'inhalation de poussière d'amiante⁸¹.

Les déchets visés sont les suivants :

- Déchets issus des travaux relatifs à la réhabilitation et à la démolition dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, ce qui inclut des déchets de matériaux (plaques ondulées, plaques

⁷⁸ BO min. Equip. N° 214-97/4, 10 mars 1997

⁷⁹ JO 26 décembre 1996

⁸⁰ JO 8 février 1996

⁸¹ JO 23 mai 1996

support de tuiles, ardoises en amiante-ciment, produits plans, tuyaux et canalisations), les déchets de matériels et d'équipements (équipements de protection individuels jetables, filtres de dépoussiéreurs...), et les déchets issus du nettoyage (débris et poussières) ; et,

- Produits en amiante-ciment destinés à l'origine au secteur du bâtiment et des travaux publics, invendus ou retirés de la vente.
- En ce qui concerne le conditionnement trois régimes sont prévus:
 - Les déchets issus du nettoyage et ceux de matériels et d'équipements doivent être placés dans une double enveloppe étanche, placée elle-même dans un grand récipient pour vrac,
 - Les plaques, ardoises et produits plans doivent être palétisés et les tuyaux et canalisations, conditionnés en racks,
 - Quant aux éléments en vrac autres que les poussières, ils doivent être déposés dans des bennes qui reçoivent exclusivement de l'amiante-ciment et qui sont bâchées. Les déchets sont conditionnés de manière à ce qu'un contrôle visuel soit possible lors de leur arrivée sur le lieu de stockage.

Pour éviter les envois de fibres, le chargement doit être bâché.

La circulaire présente en annexe le bordereau de suivi spécifique qui doit être utilisé pour le transfert de ces déchets.

Quant à l'élimination, la circulaire précise les conditions applicables au stockage avec la manipulation par l'administration ainsi que le contrôle des déchets. Les alvéoles doivent être dédiées à ce type de déchets et isolées de zones adjacentes de collectes des lixiviats ou de biogaz.

L'objectif de toutes les mesures prises est d'assurer un envol minimum des fibres. A cet effet, il est recommandé de couvrir le site.

La maîtrise ultérieure du site doit également être assurée.

Pour les installations de classe 1 et 2, le préfet mettra en œuvre des servitudes d'utilité publique sur la partie du site constituée d'alvéoles dédiées aux déchets d'amiante-ciment.

Pour les centres de stockage de classe 3, il appartiendra au maire de mettre en œuvre des pouvoirs qui lui sont dévolus en matière de permis de construire.

En d'autres termes, la réglementation relative aux déchets d'amiante a un objectif essentiel de protection de la santé publique et se situe à la lisière du droit de l'environnement.

2.1.2.5. Emballages

Le consumérisme des années 1980 s'est traduit par un accroissement considérable des déchets d'emballages. Face aux dérives de la société de consommation, les Etats membres ont décidé de prendre des mesures préventives et/ou curatives.

Les pouvoirs publics allemands, français et autrichiens notamment ont adopté une réglementation relative aux déchets d'emballages. Pour une fois, l'initiative des Etats membres a précédé un texte communautaire. Toutefois, tant pour des raisons de protection de l'environnement que pour éviter une fragmentation des marchés contraire à la réalisation du marché intérieur, le Conseil a adopté ultérieurement une directive sur les déchets d'emballages en 1994.

La première initiative fut allemande avec la mise en place du *Duales System Deutschland*, société chargée de la récupération et de la valorisation des emballages mis sur le marché par ses adhérents.

Cette société créée le 28 septembre 1990 s'inscrivait dans la mouvance de l'ordonnance fédérale du 12 juin 1991, connue sous le nom du ministre de l'environnement de l'époque, Klaus Töpfer.

Aux termes de ce texte, deux séries d'obligations sont imposées : d'une part, aux détaillants qui doivent mettre en place un système de consigne et d'autre part, aux distributeurs qui doivent reprendre gratuitement les emballages non consignés à moins d'adhérer à un système de collecte et de recyclage pris en charge par une société publique agréée par les pouvoirs publics. DSD vient donc remplir cette obligation. Ses adhérents lui versent une redevance ce qui les autorise à utiliser le point vert (« *Grüne Punkt* »).

Un double système de ramassage des déchets (« *Dual System* ») est ainsi instauré. L'un est général et porte sur l'ensemble des ordures ménagères ; il est assuré par les collectivités locales. L'autre est spécifique, il porte sur les emballages marqués du point vert ; il est assuré par DSD.

Les problèmes posés par la pléthore d'emballages n'ont nullement laissé indifférents les pouvoirs publics en France. En février 1991, le ministre de l'environnement, Brice Lalonde, demande à Antoine Riboud, P.D.G. de B.S.N.,

Groupe agro-alimentaire également producteur d'emballages, de lui présenter un rapport sur ce thème.

Monsieur Riboud suggérait que l'action du Gouvernement doit d'inscrire dans le cadre de la loi de 1975 sur les déchets ; la collecte et le tri doivent donc rester de la compétence des collectivités locales. En revanche, la reprise et la valorisation doivent revenir aux « sachants » que sont les producteurs d'emballages. Un groupement d'intérêt économique (« GIE ») doit donc être créé par les industriels (producteurs, transformateurs et conditionneurs) et son fonctionnement doit être assuré par une contribution pesant sur chaque emballage mis sur le marché.

Le ministre de l'environnement demanda également une contribution à Jean-Louis Beffa, P.D.G. du groupe Saint-Gobain, qui donne des orientations supplémentaires.

Plutôt qu'un GIE, Monsieur Beffa suggérait une société de droit privé et précise la contribution à verser par les industriels.

Ces travaux préparatoires eurent pour conséquence un projet de décret publié à l'automne 1991. Le décret adopté le 1^{er} avril 1992⁸² allait bien en deçà.

➤ Décret du 1^{er} avril 1992

Ce texte vise une partie seulement des déchets d'emballages. Il s'agit de ceux « *dont les détenteurs finaux sont les ménages* ». Le projet visait pourtant les déchets d'emballages tant industriels que ménagers.

Aux termes de l'article 4 du décret, le producteur, importateur ou, à défaut de leur identification, la personne responsable de la première mise sur le marché « *est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballages, dans le respect des dispositions des articles L. 373-2 à L. 373-5 du Code des communes* ».

A défaut de remplir elle-même ses obligations, l'entreprise responsable de ses déchets d'emballage peut donc avoir recours à un organisme agréé avec lequel elle passe un contrat précisant la nature de l'identification des emballages, le volume prévisionnel des déchets ainsi que la contribution due à cet organisme.

L'organisme agréé, pour sa part, noue des relations contractuelles avec les collectivités locales et effectue à leur profit un versement afin de les dédommager du surcoût résultant pour elles du tri des déchets.

L'agrément est délivré, en fonction des capacités techniques et financières de l'organisme, pour une durée maximale de six ans, renouvelable par décision

⁸² JO 3 avril 1992

des ministres chargés respectivement de l'environnement, de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture et des collectivités locales.

L'agrément est assorti d'un cahier des charges précisant les relations contractuelles entre les diverses parties concernées et les prescriptions techniques auxquelles devront satisfaire, pour chaque filière, les emballages usagés lorsque l'organisme passe des accords avec les fabricants d'emballages pour l'élimination des déchets.

Le système a été mis en œuvre en France par la mise en place, d'une part, de deux organismes agréés, Eco-emballages et Adelphe, et d'autre part, par élimination directe (Cyclamed ou initiatives individuelles telles Cristallerie d'Arques et Groupement Edouard Leclerc).

S.A. Eco-emballages est de loin l'organisme le plus important mis en place à cet effet. Il s'agit d'une société anonyme de droit français. Son premier agrément remonte au 12 novembre 1992.

Depuis lors, tous les trois ans, l'agrément est reconduit au vu d'un bilan détaillé.

Le dispositif fonctionne grâce à la mise en œuvre de trois types d'accords :

- Accords avec les adhérents qui sont les entreprises soumises à l'obligation de reprise et qui versent à Eco-emballages une contribution financière fixée d'après les volumes ou la quantité de matériau, ce qui lui donne le droit d'utiliser le logo, le point vert qui correspond au « *Grüne Punkt* » allemand ;
- Accords avec les collectivités locales afin de les aider à collecter et valoriser les emballages ménagers et ce, aux termes de contrats-programmes ; et
- Accords avec les filières, soient les repreneurs, afin d'assurer l'écoulement des emballages collectés. Les cinq filières principales sont le verre, l'acier, l'aluminium, le papier – carton et les plastiques.

Les cinq chefs de file sont :

- Chambre syndicale des verreries mécaniques de France
- Sollac (acier)
- France Aluminium Recyclage (aluminium)
- Valorplast (plastiques)
- Revipac (papier carton)

Par ailleurs, une charte de partenariat a été signée avec la Fédération française de la récupération pour la gestion industrielle de l'environnement et du recyclage (« FEDEREC ») pour que les collectivités locales puissent choisir les

adhérents de cette fédération comme repreneurs des emballages ménagers issus de cette collecte sélective.

La société Adelphé S.A. a été agréée le 5 février 1993 pour assurer la prise en charge des déchets résultant des emballages en verre de liquide. Ce système est analogue à celui mis en place avec Eco-emballages.

Par ailleurs, ce qui concerne l'élimination directe, le syndicat national de l'industrie pharmaceutique (SNIP) a créé, le 31 mars 1993, l'association Cyclamed, système de collecte dans les pharmacies qui regroupent l'ensemble de la profession.

Enfin, deux initiatives purement individuelles ont été approuvées par les pouvoirs publics. La société Verrerie Cristallerie d'Arques J.G. Durant et Cie et le Groupement Edouard Leclerc ont mis en place un dispositif de récupération pour la première, des emballages de ses clients et pour le second, des sacs de caisse réutilisables.

➤ Décret n° 94-609 du 13 juillet 1994⁸³

Ce décret vise les déchets d'emballages dont les détenteurs finaux ne sont pas les ménages et que l'on qualifie de déchets d'emballages industriels. La circulaire du 13 avril 1995⁸⁴ précise les modalités d'application de ce décret.

Les obligations ne pèsent plus sur le producteur ou le distributeur mais sur le détenteur du déchet d'emballages industriels.

Ainsi, les détenteurs de ces déchets ont les options suivantes :

- procéder eux-mêmes à la valorisation dans les installations agréées ;
- céder les déchets par contrat à un exploitant d'une installation agréée ; ou
- céder les déchets par contrat à un intermédiaire assurant une activité de transport, négoce ou courtage de déchets;
- pour les détenteurs de faibles quantités de déchets.(volume hebdomadaire inférieur à 1100 litres), les remettre au service de collecte et de traitement des communes.

Les seuls modes d'élimination autorisés sont la valorisation par réemploi, le recyclage ou toute autre action visant à obtenir des matériaux réutilisables ou de l'énergie. Aucune hiérarchie n'est établie dans cette énumération comme le précise la circulaire n° 95-330 du 13 avril 1995.

⁸³ JO 21 juillet 1994

⁸⁴ non publiée au JO

Le contrat que passe le détenteur avec un tiers doit mentionner notamment la nature et la quantité de déchets prise en charge.

La valorisation doit s'opérer dans des installations qui bénéficient non seulement d'une autorisation aux termes de la loi de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement, mais également pour la valorisation des déchets d'emballages industriels.

Cet agrément doit être délivré en même temps que l'autorisation. L'arrêté précise la nature des déchets qui peuvent être traités, les quantités maximales admises et les conditions de leur élimination. Pour assurer la transition, le décret prévoit que les installations déjà autorisées seront considérées comme agréées si l'arrêté d'autorisation comporte les spécifications requises.

Par ailleurs, les activités de transport, négoce et courtage de déchets d'emballages industriels sont soumises à déclaration.

Enfin, il est prévu que les détenteurs de déchets d'emballages industriels sont tenus de ne pas les mélanger avec d'autres déchets de leur activité qui ne peuvent être valorisés selon la même voie.

La violation du décret n°94-609 du 13 juillet 1994 comme celle du décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 sur les emballages ménagers entraîne les sanctions pénales de la loi du 15 juillet 1975, à savoir une amende de 500.000 FF au maximum et/ou une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus.

Cependant, l'article 10 du décret de 1994 prévoit une contravention spéciale de la 5^{ème} classe (10.000 FF maximum) pour le mélange de déchets d'emballage avec d'autres déchets de l'activité, qui ne peuvent être valorisés selon les mêmes voies ainsi que le fait de céder ou de prendre en charge des déchets d'emballage sans passer le contrat prévu à l'article 2 dudit décret.

➤ Directive n° 94/62/CE du 20 décembre 1994

Le Parlement européen et le Conseil adoptèrent leur directive n° 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages le 20 décembre 1994⁸⁵.

Les institutions communautaires poursuivaient alors un double objectif : d'une part, prévenir et réduire l'incidence des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement des Etats membres et des pays tiers et d'autre part, garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et ainsi assurer la libre circulation des marchandises.

Le champ d'application de la directive va au-delà des déchets d'emballages et à cet effet, elle abroge, à compter de sa date d'entrée en vigueur, le 30 juin 1996,

⁸⁵ JOCE n° L 365, 31 décembre 1994, p. 10

la directive n° 85/339/CEE du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires⁸⁶.

L'article 3 de la directive définit l'emballage comme tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à :

- Contenir et protéger des marchandises données, allant des matières premières aux produits finis ;
- Permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur ; et
- Assurer leur présentation

Tous les articles « à jeter » utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.

La directive vise trois catégories d'emballages :

- emballage de vente (ou primaire) qui est l'emballage conçu de manière à constituer, au point de vente, une unité de vente pour l'utilisateur final ou le consommateur;
- emballage groupé (ou secondaire) qui est l'emballage conçu de manière à constituer, au point de vente, un groupe d'un certain nombre d'unités de vente. Il peut être vendu à l'utilisateur final, au consommateur ou servir de présentoir. Il peut être enlevé du produit sans en modifier les caractéristiques ; et
- emballage de transport (ou tertiaire) qui est l'emballage conçu pour faciliter la manutention ou le transport de plusieurs unités de vente ou de plusieurs emballages groupés, à l'exclusion des conteneurs de transports routiers, ferroviaire, maritime et aérien.

Quant au déchet d'emballage, sa définition renvoie, comme il se doit, en droit communautaire, à celle donnée par la directive de 1975 modifiée. Il s'agit donc de tout emballage ou matériau d'emballage couvert par cette même définition avec toutes les difficultés d'interprétation que nous connaissons (voir I ci-dessus), à l'exclusion toutefois des résidus de production.

Pour atteindre les objectifs visés, la directive fixe deux types de règles distinctes. Tout d'abord, la directive établit des règles relatives à la conception et à la fabrication des emballages. Ces mesures sont les exigences essentielles auxquelles doit répondre un emballage depuis le 30 juin 1996 ainsi que le marquage et le système d'identification concernant le produit lui-même. Elles se situent en amont de la production de déchets et s'inscrivent dans la politique de prévention en la matière.

⁸⁶ JOCE L 176, 6 juillet 1985, p. 18

En second lieu, la directive établit des priorités en ce qui concerne la gestion des emballages. Outre la réutilisation, il s'agit de la valorisation et du recyclage.

En ce qui concerne les deux dernières priorités, la directive fixe des objectifs en termes de pourcentage à atteindre avec des échéances.

A compter du 30 juin 2001, la valorisation devra atteindre entre 50 et 65% en poids de déchets d'emballages. Au sein de cet objectif global, entre 25 et 45% des matériaux d'emballages seront recyclés, avec un minimum de 15% pour chaque matériau.

Par ailleurs, les Etats membres doivent encourager l'emploi de matériaux issus de déchets d'emballages recyclés et organiser une campagne d'information sur les objectifs poursuivis et les dispositions adoptées pour les atteindre.

La Grèce, l'Irlande et le Portugal bénéficient, pour leur part, d'une dérogation. Ils pourront se contenter d'atteindre à la date butoir des objectifs inférieurs à 25% de valorisation. Les objectifs communs aux autres Etats membres seront à atteindre, pour ces trois pays, au plus tard le 31 décembre 2005.

Quant aux Etats membres qui voudraient atteindre des objectifs au contraire plus ambitieux, ils pourront le faire à condition toutefois que cela n'entraîne pas de distorsions au sein du marché intérieur et d'en informer la Commission.

Afin de faciliter la collecte, la réutilisation et la valorisation de l'emballage, la directive prévoit par ailleurs un système de marquage sur lequel le Conseil devra se prononcer.

La Commission a suggéré dans le cadre d'une proposition de directive en date du 25 novembre 1996 deux symboles, l'un pour les emballages réutilisables, l'autre pour les emballages recyclables. Aucune directive n'a été adoptée à ce jour sur ce point.

En revanche, le système d'identification a été arrêté. En effet, la Commission a dressé, aux termes de sa décision n° 97/129⁸⁷, sept tableaux précisant le numérotage et les abréviations du système d'identification applicable aux diverses catégories de matériaux :

- Plastiques;
- Papiers et cartons;
- Métaux;
- Bois;
- Textiles;
- Verre; et

⁸⁷ JOCE n° L 50, 20 février 1997, p. 28

- Composite (emballage fabriqué avec divers matériaux qui ne peuvent être séparés manuellement, aucun ne dépassant un certain pourcentage de poids encore à établir).

Par ailleurs, depuis le 30 juin 1996, la fabrication des emballages devait répondre, à des exigences de fabrication, de réutilisation et de valorisation qui sont définies à l'annexe II de la directive.

La conformité à ces exigences s'apprécie dans une très large mesure au regard de normes communautaires que la Commission doit encourager. A défaut, des normes nationales peuvent être adoptées mais elles devront, le cas échéant, céder le pas aux normes communautaires.

Enfin, les Etats membres doivent s'assurer que la somme des niveaux de concentration en plomb, cadmium, mercure et chrome hexavalent présents dans l'emballage ou ses éléments ne dépasse pas :

- 600ppm en poids au 30 juin 1998;
- 250ppm en poids au 30 juin 1999; et
- 100ppm en poids au 30 juin 2001.

L'article 15 de la directive prévoyait également l'adoption par le Conseil d'instruments économiques et, en l'absence d'une telle action, la possibilité pour les Etats membres d'adopter de telles mesures à condition de respecter le principe pollueur – payeur.

➤ Le décret n° 98-638 du 20 juillet 1998

Le décret n° 98-638 du 20 juillet 1998 relatif à la prise en compte des exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages⁸⁸ vient compléter l'arsenal réglementaire visant à la transposition de cette directive. Par souci d'exhaustivité, nous examinerons les principes essentiels bien qu'ils ne concernent en rien la réglementation des déchets. Si les décrets de 1992 et 1994 relatifs aux déchets d'emballages permettent d'assurer le volet valorisation des déchets d'emballages, il convenait aux pouvoirs publics d'adopter un texte afin d'assurer la transposition de la directive dans ses aspects conception et fabrication des emballages.

Le décret reprend donc les exigences essentielles posées par la directive. Par ailleurs, il exige qu'une déclaration écrite attestant de la conformité aux exigences essentielles soit établie par le fabricant de l'emballage ou son mandataire, s'ils sont établis dans un Etat membre de l'Union européenne soit, dans le cas contraire, par la personne responsable de la mise sur le marché de l'emballage.

⁸⁸ JO 25 juillet 1998

Ainsi le corpus réglementaire relatif aux emballages et aux déchets d'emballages a fait l'objet d'initiatives tout d'abord nationales puis communautaires. Ces dernières ont étendu le champ d'application de la directive aux produits mêmes, ce qui a obligé les Etats membres à adopter de nouveaux textes visant la conception et la fabrication de l'emballage afin de réduire son impact sur l'environnement.

2.1.2.6. Véhicules hors d'usage ("VHU")

La directive sur les véhicules hors d'usage ("VHU") a fait l'objet d'une première proposition le 9 juillet 1997. Le 2 mai 2000, après une deuxième lecture du Parlement européen et une proposition modifiée de la Commission, le comité de conciliation était convoqué par le Conseil en accord avec le Parlement européen pour parvenir à un accord sur le projet commun. Le 23 mai 2000, le Comité de conciliation a finalement approuvé le projet commun. Celui-ci a été finalement adopté par le Parlement et le Conseil le 18 septembre 2000⁸⁹.

Ce texte s'inscrit dans la mouvance du réexamen de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets adopté par la Commission le 30 juillet 1996⁹⁰. La Commission concluait pour le flux de déchets prioritaires dont faisaient partie les VHU que la démarche préconisée par le Conseil dans sa résolution du 7 mai 1990 visant à la conclusion d'engagements n'avait pas donné de résultats suffisants pour remplacer l'approche réglementaire classique.

Ce texte vise tout d'abord l'harmonisation des législations afin d'assurer tout d'abord la protection de l'environnement et la conservation de l'énergie et ensuite le bon fonctionnement du marché intérieur sans distorsion de concurrence pouvant résulter de régimes différents régissant l'élimination des VHU dans l'Union européenne.

Les VHU visés sont également les véhicules à deux ou trois roues qui, conformément à la législation et à la jurisprudence communautaires sont considérés comme des déchets. En revanche sont exclus du champ d'application de la directive les véhicules d'époque « *c'est-à-dire les véhicules historiques ou les véhicules à valeur de collection ou destinés aux musées, qui sont conservés de manière sensée et compatible avec la protection de l'environnement, soit en état de marche, soit démontés en pièces* ». ⁹¹

En application du principe de subsidiarité, une action communautaire est nécessaire pour que soit assurée une réelle cohérence des approches nationales depuis la collecte en passant par le traitement, la réutilisation, le recyclage et la valorisation. L'objectif du texte pour assurer l'application des

⁸⁹ JOCE n° L 269, 21 octobre 2000 p. 34

⁹⁰ COM (96) 399 final

⁹¹ Considérant 10

principes de précaution et de prévention est d'éviter autant que possible la production de déchets. Il s'agit donc de faire prévaloir une action en amont de la part des producteurs de véhicules.

En ce qui concerne la prévention, diverses mesures sont préconisées. Les constructeurs de véhicules en liaison avec les fabricants de matériaux et les équipements doivent :

- limiter l'utilisation de substances classées comme dangereuses dans les véhicules et la réduire autant que possible dès la conception des véhicules en particulier afin de prévenir le rejet de ces substances dans l'environnement, de faciliter le recyclage et d'éviter d'avoir à éliminer des déchets dangereux ;
- intégrer une part croissante de matériaux recyclés ; et
- sous réserve de dérogations prévues en annexe du texte, l'utilisation de plomb, de mercure, de cadmium et de chrome hexavalent dans les matériaux et composants des véhicules est interdite à compter du 1^{er} juillet 2003

Pour ce qui est de la collecte, l'objectif consiste à ce que tous les VHU puissent bénéficier d'un système de collecte mis en place par les opérateurs économiques. Ces derniers sont les producteurs, les distributeurs, les collecteurs, les compagnies d'assurances automobiles, les démonteurs, les broyeurs, les récupérateurs, les recycleurs de véhicules et autres intervenants en cours du traitement des VHU, y compris de leurs composants et matériaux. Ils devront ensuite être transférés vers des installations de traitement dûment autorisées. Cette opération devra être effectuée sans frais pour le dernier détenteur. Il appartient aux producteurs de supporter l'intégralité ou une partie substantielle de celle-ci, le cas échéant.

Par ailleurs, un certificat de destruction devra être instauré. Il devra être remis au dernier détenteur par les installations de traitement autorisées. Ce document permet l'annulation de l'immatriculation du véhicule. Le document devra également faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle afin que ne soit créée aucune distorsion de concurrence.

Les opérations de traitement devront inclure à tout le moins le déshabillage des voitures, l'étiquetage des composants ou matériaux qui devront être retirés avant tout autre traitement et seront dans la mesure du possible réutilisés et valorisés.

Il s'agit donc de favoriser la réutilisation puis la valorisation, et, en troisième lieu, le recyclage.

L'objectif est qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2006, le taux de réutilisation et de valorisation soit d'au moins 85% en poids moyen par véhicule et par an et le taux de réutilisation et de recyclage d'au moins 80%. Pour les véhicules mis sur le marché avant le 1^{er} janvier 1980, ces taux ne devront pas être inférieurs à 75% et 70% respectivement.

Au 1^{er} janvier 2015, le taux de réutilisation et de valorisation devra être d'au moins 95% ; celui de réutilisation et de recyclage d'au moins 90%.

2.1.2.7 Déchets d'équipements électriques et électroniques. (« DEEE »)

Le 13 juin 2000, la Commission présentait deux propositions de directives relatives aux équipements électriques et électroniques.

La première, qui nous intéresse au premier chef, porte sur les déchets de ces équipements⁹² et la seconde sur l'utilisation de certaines substances dangereuses lors de leur fabrication⁹³.

La proposition relative aux DEEE s'inscrit dans la même perspective que celle sur les VHU. Les DEEE étaient également considérés comme un des flux prioritaires aux termes de la stratégie communautaire sur la gestion des déchets. En l'absence d'accords volontaires aboutis, la réglementation reste la seule voie possible pour assurer leur meilleure gestion.

La quantité des DEEE dans l'Union croit en effet très rapidement. En 1998, 6 millions de tonnes ont été générées et ce volume augmente d'au moins 3 à 5 % par an. Or, ces déchets contiennent des substances dangereuses et 90 % sont mis en décharge, incinérés ou valorisés sans traitement préalable. Ainsi, une part importante des polluants émanants des déchets municipaux incinérés provient des DEEE.

Devant cette évolution, une grande partie des Etats membres a adopté une législation ou est en passe de le faire, d'où le risque de distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

Il convient donc d'assurer une harmonisation des mesures nationales existantes.

L'objectif de la directive, tel qu'annoncé à l'article premier, est tout d'abord la prévention et ensuite la réutilisation, le recyclage et toute autre forme de valorisation de façon à réduire la quantité de déchets à éliminer. Elle vise également à améliorer les performances environnementales de tous les agents économiques concernés au cours du cycle de vie de ces équipements.

⁹² 2000 / 0158 (COD)

⁹³ 2000 / 0159 (COD)

Le texte prévoit tout d'abord la mise en place d'un ramassage sélectif. A cet effet, les Etats membres doivent assurer la disponibilité et l'accessibilité d'installations de ramassage qui permettront aux ménages de se défaire gratuitement de leurs appareils en fin de vie.

Les distributeurs doivent également assurer lors de la vente d'un nouveau produit la reprise d'un équipement usagé.

Quant aux déchets d'équipements dont se défont les industriels, l'obligation de ramassage pèsera sur les producteurs.

Le projet prévoit un taux minimal moyen annuel de ramassage sélectif en provenance des ménages fixé à 4 kilogrammes par habitant avant le 1^{er} janvier 2006. Cet objectif de collecte n'est toutefois pas encore obligatoire car la Commission ne dispose pas encore de données chiffrées suffisantes sur les DEEE générés par les ménages.

Tous les DEEE ainsi collectés quelle que soit leur provenance seront transportés vers des installations de traitement agréées.

Le traitement consistera au minimum en l'extraction de tous les fluides et substances qui sont à l'origine des difficultés rencontrées au cours des différentes étapes de la gestion des DEEE. Les établissements effectuant ces opérations de traitement devront être munis d'un permis.

Une dérogation pourra être accordée mais, dans ce cas, une inspection annuelle des autorités compétentes sera obligatoire. Elle portera sur le volume des déchets traités, les exigences générales à respecter et les mesures de précaution à prendre.

Afin d'encourager les producteurs à procéder eux-mêmes au traitement, il est prévu que des mouvements transfrontaliers seront permis afin de regrouper les DEEE générés au sein de l'Union européenne dans un seul Etat membre. Le recyclage pourra ainsi être économiquement viable.

Avant le 1^{er} janvier 2004, les producteurs devront avoir atteint les objectifs suivants :

- Pour les gros appareils ménagers, la valorisation est fixée à 80% en poids moyen par appareil avec un taux de réutilisation et de recyclage des composants s'élevant à 75%.
- Pour les petits appareils ménagers, le matériel grand public (radios, télévisions, caméscopes, chaînes haute fidélité...), les outils électriques et électroniques et les jouets à l'exception des équipements contenant des tubes cathodiques, le taux de

valorisation est fixé à 60 % avec un taux de recyclage et de réutilisation de 70 %.

- Pour les équipements informatiques et de télécommunications, le taux de valorisation est fixé à 75 %, la réutilisation et le recyclage des composants, matières et substances à 65 % ;
- Pour les lampes à recharge, la réutilisation et le recyclage des composants, matériaux et substances sont fixées à 80 % ; et
- Pour tous les équipements contenant un tube cathodique, le taux de valorisation est porté à 75 %, la réutilisation et le recyclage des composants, matériels et substances à 70 %.

Il est à noter que ces objectifs s'appliquent exclusivement aux DEEE issus de la collecte sélective, ce qui réduit considérablement leur portée. Ils visent toutefois à limiter le recours systématique à l'incinération qui est à ce jour la solution la plus utilisée ; ils reflètent l'état de l'art du recyclage à ce jour, fondé sur des projets pilote.

Le financement de la prise en charge des DEEE en provenance des ménages repose, en application du principe pollueur payeur, sur les producteurs qui, dans un délai de cinq ans, devront mettre à la disposition des lieux de ramassage et assurer le traitement, la valorisation et l'élimination non polluants des DEEE.

Pour les DEEE provenant d'utilisateurs autres que les ménages, le financement devra être assuré par des accords entre le producteur et l'utilisateur au moment de l'achat.

Ainsi, ce projet tend à responsabiliser le producteur en lui faisant assumer, en tout ou partie, le coût de la gestion de ses déchets. Cette démarche a pour but de le motiver pour adopter en amont une conception plus protectrice de l'environnement

Une information du public devra être effectuée afin de sensibiliser les consommateurs. De même, le marquage de petits appareils constituera un moyen spécifique d'information pour éviter qu'ils ne soient éliminés dans les poubelles ordinaires et aboutissent ainsi dans les systèmes de collecte municipale des déchets.

Le texte est assorti de cinq annexes :

- Annexe IA - Catégories d'équipements électriques et électroniques couvertes par la proposition de directive;
- Annexe IB – Liste indicative de produits appartenant aux catégories de l'Annexe IA;

- Annexe II – Traitement sélectif des matières et composants des DEEE;
- Annexe III – Exigences techniques pour les sites de stockage et des traitements des DEEE;
- Annexe IV – Symbole pour le marquage des petits DEEE.

Cette proposition de directive suscite d'assez vives controverses, tout d'abord, de la part des producteurs. C'est ainsi que deux organismes, l'un représentant 28 fédérations industrielles, Orgalime et l'autre, Eurobit, l'association européenne des producteurs de bureautique et de technologies de l'importation se sont violemment opposés à ce texte.

Dans une prise de position du 15 octobre 1999, antérieur donc au texte commenté qui intègre certaines critiques, Orgalime estime que le coût global de mise en œuvre de ce dispositif s'élèverait à 175 milliards d'Euros. Nous verrons donc quelle sera la réaction des industriels face à cette nouvelle position.

Ce texte a également été contesté au sein de la Commission par la Direction Générale Entreprises qui travaille pour sa part sur une proposition de directive sur les équipements électriques et électroniques. La démarche de cette direction générale se situe en amont et ne s'adresse qu'à la conception des produits.

Une conséquence de ces débats est la division du texte initial en deux parties distinctes, l'une portant sur les DEEE et l'autre relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques.

Le processus décisionnel est en route. Nous devons attendre les résultats de la procédure de codécision, au cours de laquelle sont impliqués tant le Parlement européen que le Conseil, applicable en l'espèce.

2.2 Obligation d'information

2-2-1 Pour tous les déchets

L'article 14 de la directive 75/442/CE du 15 juillet 1975 modifiée par la directive 91/156/CE du 18 mars 1991 a créé une obligation d'information à l'égard de tout établissement ou entreprise effectuant des opérations d'élimination ou de valorisation visées à l'annexe III A et B. Ces établissements ou entreprises doivent tenir un registre indiquant la quantité, la nature, l'origine, et le cas échéant la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement des déchets visés à l'annexe I. Ces indications doivent être fournies sur demande des autorités compétentes (désignées par les Etats membres). Les Etats membres peuvent également demander aux producteurs de se conformer aux dispositions de l'article 14.

Cette obligation d'information est contenue dans la loi de 1975. Ainsi, aux termes de l'article 5 de la loi de 1975, les producteurs doivent justifier que les déchets résultant des produits qu'ils fabriquent sont de nature à ne porter aucun préjudice à l'environnement et à la santé publique. Cette obligation a pour corollaire le droit pour l'administration de réclamer toutes les informations utiles sur les modes d'élimination et sur les conséquences de leur mise en oeuvre.

2-2-2 Pour les déchets dangereux

En ce qui concerne les déchets générateurs de nuisances tels que visés à l'article 3 du décret n°77-974 du 19 août 1977, leurs producteurs sont tenus de fournir à l'administration les informations sur l'origine, la nature, les caractéristiques des déchets qu'ils produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge (article 8 de la loi de 1975).

Les entreprises qui relèvent de cette réglementation peuvent être assujetties à la tenue d'un registre, à l'envoi périodique d'une déclaration ou, en ce qui concerne le transport desdits déchets, à l'établissement d'une déclaration de chargement précisant en particulier les modalités d'élimination prévues pour les déchets transportés.

Il convient également de se reporter à l'arrêté du 4 janvier 1985⁹⁴ qui impose l'obligation pour le producteur de certains déchets d'émettre un bordereau de suivi qui accompagne les déchets qui sortent de son site jusqu'à la station d'élimination.

Sont notamment visés les déchets suivants :

- 1° Quelle que soit leur provenance industrielle :
 - liquides, bains et boues acides non chromiques ;
 - liquides, bains et boues alcalins, non chromiques, non cyanurés ;
 - liquides, bains et boues cadmiés cyanurés ;
 - liquides, bains et boues cadmiés non cyanurés ;
 - liquides, bains et boues chromiques acides ;
 - liquides, bains et boues chromiques alcalins ;
 - liquides, bains et boues cyanurés ;
 - autres liquides, bains et boues contenant des métaux non précités
 - solvants usés ;
 - culots non aqueux de régénération de solvants halogénés ;
 - culots non aqueux de régénération de solvants non halogénés ;
 - huiles isolantes usées chlorées (y compris PCB, PCT) ;

⁹⁴ JO 16 février 1985

- sels de trempe et autres déchets solides de traitements thermiques cyanurés ;
 - autres sels minéraux résiduels solides cyanurés ;
 - acides minéraux résiduels de traitements chimiques ;
 - bases minérales résiduels de traitements chimiques ;
 - goudrons sulfuriques ;
 - rebuts d'utilisation d'explosifs et déchets à caractère explosif ;
 - fluides d'usinage aqueux.
- 2° Tout déchet issu des industries de fabrication de produits pharmaceutiques, phytosanitaires et pesticides, et d'autres fabrications de la chimie fine.
- 3° Les déchets issus d'autres activités de l'industrie chimique contenant les substances ci-après :
- composés minéraux arséniés ;
 - composés minéraux mercuriels ;
 - composés minéraux cadmiés ;
 - composés minéraux d'autres métaux lourds ;
 - composés minéraux cyanurés et dérivés ;
 - peroxydes et autres produits instables ;
 - dérivés halogénés cycliques ou aromatiques non hydroxylés
 - autres halogénés non hydroxylés ;
 - phénols et autres cycliques hydroxylés non halogénés, non nitrés ;
 - chlorophénolés et autres cycliques hydroxylés chlorés ;
 - nitrophénolés et autres cycliques hydroxylés nitrés ;
 - autres dérivés organoazotés cycliques ou aromatiques ;
 - dérivés organiques contenant du phosphore ou soufre ;
 - organométalliques ;
 - matières actives pharmaceutiques non citées avant ;
 - acides organiques.
- 4° Les absorbants, matériaux, matériels et emballages souillés de l'une des substances listées ci-dessus au 3°, quelle que soit leur provenance industrielle.

L'exploitant chargé de l'élimination de ces déchets renvoie un exemplaire du bordereau de suivi au producteur qui acquiert ainsi la certitude que ces déchets ont effectivement été traités.

L'utilisation de ces formulaires est obligatoire. L'absence de bordereau de suivi ou la fourniture d'informations inexacts sont sanctionnées pénalement.

Le bordereau de suivi doit être établi en cinq exemplaires, l'un d'entre eux devant être retourné au producteur.

Si le producteur ne reçoit pas cet exemplaire du bordereau en retour, dans un délai d'un mois à compter de la remise des déchets au collecteur ou au transporteur, il doit en informer le service chargé du contrôle des installations.

Les producteurs des déchets visés aux termes de l'arrêté du 4 janvier 1985 doivent tenir un registre retraçant au fur et à mesure les opérations effectuées relatives à l'élimination des déchets. Ce registre doit être tenu à la disposition du service chargé du contrôle des installations classées.

Il est à noter que, dans chaque département, un arrêté du Préfet fixe, chaque année, la liste des entreprises, qui devront transmettre, trimestriellement, un récapitulatif de toutes ces opérations au service chargé du contrôle des installations classées. Les documents à transmettre sont une déclaration de production de déchets industriels, d'élimination de déchets industriels et une déclaration d'importation de déchets industriels.

Parmi ces entreprises assujetties à une déclaration trimestrielle déchets, le Préfet choisit certaines d'entre elles pour l'exécution d'une « *étude déchets* » en application de la circulaire du 28 décembre 1990. L'objectif est de parvenir à une limitation de la production de déchets, à une meilleure valorisation et à la justification des filières retenues.

Tout d'abord, il s'agit de décrire la situation existante en matière de gestion des déchets dans l'entreprise avec une description des modes de génération des déchets (niveau 0), des opérations de recyclage ou de valorisation (niveau 1), des filière de traitement ou de prétraitement (niveau 2), des filières d'élimination par mise en décharge (niveau 3) et des stockages intermédiaires ainsi que des modalités de transport.

La deuxième partie consiste en une étude technico-économique des solutions alternatives pour la gestion des déchets dans l'entreprise.

La troisième partie contient une présentation et une justification technico-économique des choix retenus pour la gestion des déchets dans l'entreprise. L'objectif de cette dernière partie est d'optimiser les filières.

3. Obligations dérivant des transferts transfrontaliers

3-1 Les préalables

➤ Travaux de l'OCDE

Le 1^{er} février 1984, le Conseil de l'OCDE adoptait une décision-recommandation⁹⁵ sur les mouvements transfrontaliers des déchets. Quelques

⁹⁵ C (83) 180 (final)

mois plus tard, un séminaire se tenait à Paris sous l'égide de cette même organisation, précurseur dans ce domaine. Dans l'allocution d'ouverture, Monsieur MacNeill, directeur de la direction de l'environnement exprimait l'importance du problème.⁹⁶

Ainsi, il rappela tout d'abord l'affaire des fûts chargés de déchets contaminés par la dioxyne à la suite de l'accident de Seveso et dont on avait temporairement perdu la trace après leur passage d'Italie en France. Cette affaire ayant fait grand bruit, illustre le problème de mouvements transfrontaliers de déchets en l'absence de contrôle des autorités. Les motivations de ces transferts sont plus ou moins légitimes. Certains sont causés par l'absence de facilités d'élimination adéquates dans le pays d'origine. D'autres, en revanche, sont liés au fait que l'élimination dans un autre pays est moins onéreuse ou moins réglementée.

Depuis lors, les travaux se sont succédés tant au niveau de l'OCDE qu'au niveau international.

Au niveau de l'OCDE, deux actes ont eu une influence déterminante sur l'évolution du droit communautaire. Il s'agit tout d'abord de la décision – recommandation du 31 janvier 1991 relative à la réduction des mouvements transfrontaliers de déchets⁹⁷ dont les objectifs sont les suivants :

- établir un contrôle des échanges internationaux de déchets destinés à faire l'objet d'opérations de valorisation ;
- prévenir et réduire autant que possible la production des déchets ; et
- réduire les mouvements transfrontaliers de tous les déchets au minimum compatible avec une gestion écologique saine et efficace.

En second lieu, le conseil de l'OCDE a adopté une décision en date du 30 mars 1992 concernant le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets destinés à des opérations de valorisation⁹⁸. Dans ce document, l'OCDE établit une nouvelle classification des déchets en fonction de listes de couleur différente en suivant leur dangerosité (verte, orange, rouge), qui conditionne un contrôle plus ou moins important de la part des autorités sur leurs mouvements.

➤ Convention de Bâle - 1989

Au niveau international, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers a été adoptée le 22 mars 1989 sous l'égide du programme des Nations Unies pour l'environnement (« *PNUE* »). Entrée en vigueur le 5 mai

⁹⁶ Mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. OCDE Paris 1985

⁹⁷ C (90) 178 (final)

⁹⁸ C (92) 39 (final)

1991, elle se fonde sur les principes de proximité et de gestion écologiquement rationnelle des déchets.

La Convention de Bâle est largement inspirée des travaux de l'OCDE. Elle s'applique à deux catégories de déchets : les « *déchets dangereux* » et les « *autres déchets* », ces derniers étant ceux qui appartiennent à l'une des catégories figurant à l'annexe II et qui requièrent un examen spécial. Cette annexe comprend les déchets ménagers et les résidus provenant de l'incinération.

La Convention tend à promouvoir une gestion écologique rationnelle. Un des moyens d'y parvenir consiste en un contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets.

➤ Convention de Lomé IV - 1989

Signalons enfin, la Convention de Lomé IV conclue entre les pays A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et la Communauté européenne le 15 décembre 1989.

Aux termes de son article 39, les exportations directes ou indirectes de déchets de la Communauté vers les États ACP sont interdites.

3-2. Règlement n° 259/93/CEE - 1993

3.2.1. Présentation

C'est dans ce contexte qu'a été adopté le règlement n° 259/93/CEE du 1^{er} février 1993 relatif aux mouvements transfrontaliers de déchets à l'intérieur, à la sortie et à l'entrée de la Communauté⁹⁹. Ce texte a permis l'approbation par la Communauté de la Convention de Bâle aux termes d'une décision du même jour (Décision du Conseil n°93/98/CEE du 1^{er} février 1993)¹⁰⁰.

Il convient de rappeler que ce règlement vient abroger la directive n° 84/631/CEE du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets telle que modifiée¹⁰¹ dont l'efficacité fut, au fil des années, critiquée.

L'objectif de cette réglementation est d'assurer que les transferts de déchets à l'intérieur, à la sortie et à l'entrée de la Communauté soient les plus sûrs possibles et à cet effet, elle précise comment doivent en être organisés la surveillance et le contrôle.

⁹⁹ JOCE n° L 30, 6 février 1993, p. 1

¹⁰⁰ JOCE n° L39 du 16 et rect. JOCE n° L74 du 17 mars 94

¹⁰¹ JOCE n° L 326, 13 décembre 1984, p. 35

Pour ce faire, elle établit une procédure très précise à suivre tant par l'expéditeur (producteur ou détenteur des déchets) que par les autorités compétentes dans les Etats d'expédition, de destination ou de transit. Il s'agit pour le premier de procéder à une information des secondes afin de leur permettre de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la santé humaine et de l'environnement.

L'objectif est d'assurer la meilleure élimination des déchets; la réglementation est donc de plus en plus stricte, allant jusqu'à l'interdiction, lorsque les déchets sont destinés vers des Etats qui ne sont pas membres de l'OCDE ou qui n'ont pas ratifié la Convention de Bâle.

Il convient également de distinguer, d'une part, selon la dangerosité du déchet, ce qui a conduit les autorités communautaires à établir des listes (verte, orange et rouge) et, d'autre part, selon le but du transfert qu'il s'agisse d'une valorisation ou d'une élimination. Ainsi une triple distinction est effectuée :

- selon la destination géographique ;
- selon la nature du déchet ; et
- selon l'objectif du transfert.

3.2.2. Champ d'application

Le règlement s'applique à tous les transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

Sont exclus du champ d'application du règlement, les déchets faisant l'objet d'une réglementation spécifique tels ceux produits par le fonctionnement normal des navires et des plates-formes « *offshore* », les déchets de l'aviation civile, les déchets radioactifs et encore les déchets dont le transfert est réglementé conformément aux exigences du protocole annexé au Traité sur l'Antarctique et qui vise spécifiquement la protection de l'environnement.

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, le règlement opère une distinction en fonction de la dangerosité des déchets et les classe en différentes listes annexées au texte. Les déchets non dangereux figurant sur la liste verte et destinés à être valorisés sont partiellement exclus du champ d'application du règlement. Ils doivent néanmoins être accompagnés de documents indiquant :

- le nom et l'adresse du détenteur ;
- La désignation des déchets ;
- le nom et l'adresse du destinataire ;
- les opérations de valorisation auxquelles ils sont destinés; et
- la date d'expédition.

Ces déchets de la liste verte peuvent également faire l'objet d'un reclassement en liste orange et rouge.

3.2.3. Principes directeurs

Les principes directeurs sont ceux de proximité, priorité à la valorisation et l'autosuffisance. De plus, en ce qui concerne l'élimination, il est prévu que les méthodes utilisées doivent être écologiquement saines.

3.2.4. Garantie financière

Avant chaque transfert, une garantie financière doit être constituée couvrant les coûts de transport et de traitement des déchets. Cette somme sera restituée lorsqu'il aura été établi que ces déchets ont été traités selon des méthodes écologiquement saines ou, s'il s'agit de transit, qu'ils ont effectivement quitté le territoire communautaire.

3.2.5. Procédures de transferts

Nous présentons ci-après de manière volontairement synthétique les règles afférentes aux mouvements transfrontaliers en application du règlement n° 259/93/CEE.

Ces procédures ont pour objectif de permettre aux autorités compétentes des Etats d'expédition, de transit et de destination de prendre position sur les mouvements en cause (le cas échéant, de les interdire) et de procéder à leur contrôle.

A cet effet, l'expéditeur doit notifier aux autorités compétentes de destination, d'expédition et de transit son intention de procéder à un transfert de déchets. Cette notification se fait sous forme d'un document de suivi qui contient notamment toutes les informations permettant l'identification du producteur et du destinataire, l'origine, la composition et le volume des déchets ainsi que, les opérations d'élimination.

Par ailleurs, le notifiant doit établir un contrat avec le destinataire pour l'élimination des déchets qui prévoit l'obligation pour le notifiant de reprendre les déchets si le transfert n'a pas été mené à terme comme prévu ou s'il a été effectué en violation du règlement ainsi que l'obligation, pour le destinataire, de fournir un document certifiant que les déchets ont été éliminés dans des conditions écologiquement saines. Une copie de ce contrat doit être fournie aux autorités compétentes sur demande.

Les transferts sont divisés en quatre groupes :

- entre Etats membres de l'Union européenne;

- exportation de déchets;
- importation de déchets; et
- transit.

Chaque mouvement est soumis à des conditions différentes selon que les déchets sont destinés à être éliminés ou valorisés.

⇒ Transfert entre Etats membres

✱ Elimination et Valorisation

Procédure de notification des autorités compétentes de destination avec copie aux autorités compétentes d'expédition et de transit et possibilité pour celles-ci de formuler des objections, d'autoriser ou refuser le transfert.

✧ Elimination :

Nécessité pour le notifiant de recevoir une autorisation expresse.

✧ Valorisation :

Possibilité d'accord tacite sauf en ce qui concerne les déchets inscrits en liste rouge ou ne figurant pas encore sur les listes verte, orange et rouge.

⇒ Exportation de déchets

- ✱ Elimination : transfert interdit sauf s'il s'agit de pays de l'AELE parties de la Convention de Bâle.

Procédure de notification aux autorités compétentes ; possibilité d'objection ; nécessité d'obtention de l'autorisation du pays de l'AELE de destination et du pays d'expédition.

- ✱ Valorisation : interdiction des exportations de déchets figurant à l'annexe V destinés à être valorisés à l'exception des pays membres de l'OCDE ou qui sont parties à la Convention de Bâle ou lorsque des accords bilatéraux ont été conclus.

L'annexe V modifiée en dernier lieu par la décision de la Commission n° 1999/816/CE du 24 novembre 1999¹⁰² contient trois parties.

Comme le précise le point 2 de l'introduction de l'annexe, les parties 2 et 3 ne sont applicables que si la partie 1 ne l'est pas.

Ainsi, lorsqu'un déchet est couvert par l'annexe V, il convient de vérifier tout d'abord s'il figure dans la partie 1 puis 2 puis 3.

La partie 1 comprend elle-même deux listes, la liste A, correspondant à l'annexe VIII de la Convention de Bâle et qui contient des déchets qualifiés de dangereux dont l'exportation est interdite. La liste B, correspondant à l'annexe IX de la Convention de Bâle contient, en revanche des déchets non soumis à cette interdiction.

Si les déchets en cause ne figurent pas sur les listes de la partie I, il convient d'examiner la partie 2 qui reprend les déchets figurant dans la décision n° 94/904/CE établissant une liste de déchets dangereux et la partie 3 qui correspond à la liste orange et rouge, soit aux annexes III et IV du même règlement. Si les déchets figurent à la partie 2 ou 3 de l'annexe V, leur exportation est interdite.

La seule possibilité d'échapper donc à l'interdiction d'exportation, est de figurer sur la liste B de la partie 1 de l'annexe V du règlement.

L'annexe précise également que les déchets particuliers figurant à l'annexe V peuvent être exclus, par les Etats membres, de l'interdiction d'exportation si ceux-ci, sur la base de preuves documentaires convenables fournis par le détenteur, déterminent qu'ils ne montrent aucune des propriétés de dangerosité répertoriées à l'annexe III de la directive n° 91/689/CEE sur les déchets dangereux.

En ce qui concerne les déchets a priori sans danger de l'annexe II, liste verte, ils sont en règle générale exclus du champ d'application du règlement. Toutefois, aux termes de l'article 17.1 de celui-ci, la Commission notifie à chaque pays auquel la décision OCDE ne s'applique pas la liste de ces déchets. Ces pays ont alors la faculté de demander à la Commission que les procédures applicables aux Annexes III et IV le deviennent ou qu'il y ait recours à la procédure prévue pour les exportations de déchets destinés à être éliminés avec obligation d'obtention de la décision d'autorisation de l'Etat de destination.

¹⁰² JOCE n° L 316, 10 décembre 1999p. 45

⇒ Exportation vers les pays ACP

Toute exportation de déchets est absolument interdite aux termes de l'article 18 du règlement.

⇒ Importation de déchets

* Elimination : interdiction sauf si elle provient de pays de l'AELE parties à la Convention de Bâle ou d'autres pays partis à la Convention de Bâle ou ayant conclu des accords bilatéraux avec la Communauté ou la Communauté et ses Etats membres, possibilité d'émettre des objections ; nécessité d'obtenir l'autorisation de l'Etat de destination.

* Valorisation : interdiction sauf si elle provient (i) de pays auxquels s'applique la décision de l'OCDE et dans ce cas, pour les déchets de la liste orange, un accord tacite peut être obtenu et pour les déchets de la liste rouge, une autorisation doit être obtenue ou (ii) d'un pays partie à la Convention de Bâle ou qui a passé un accord bilatéral avec des Etats membres et dans ce cas, une autorisation expresse doit être obtenue qu'il s'agisse de déchets figurant sur les listes orange et rouge ou de déchets qui n'ont pas encore été inscrits sur les listes verte, orange ou rouge.

⇒ transit de déchets :

Qu'il s'agisse de transports pour l'élimination ou valorisation, le notifiant doit obtenir un consentement écrit de l'autorité compétente du dernier Etat membre de transit.

En revanche, si les déchets destinés exclusivement à la valorisation proviennent d'un pays auquel la décision OCDE s'applique, qu'il s'agisse de déchets des listes orange ou rouge, les autorités compétentes peuvent formuler des objections ; en l'absence de telles objections, le transit peut s'effectuer.

⇒ trafic illégal :

Est illégal et sanctionné tout transfert de déchets effectué sans notification, sans les consentements requis, au moyen de falsification, fausse déclaration ou fraude, sans être mentionné sur le document de suivi, en violation du droit international ou communautaire et en violation des dispositions du règlement.

Ces règles régissant les mouvements transfrontaliers de déchets sont assorties de délais de procédure précis que, pour des raisons de clarté et de concision, nous n'avons pas listés ci-dessus. En revanche, les schémas ci-après résument les délais applicables selon le type de transfert et l'opération à l'issue de celui-ci.

Délais de procédure à respecter lors des mouvements transfrontaliers

Transferts entre les Etats membres

Elimination

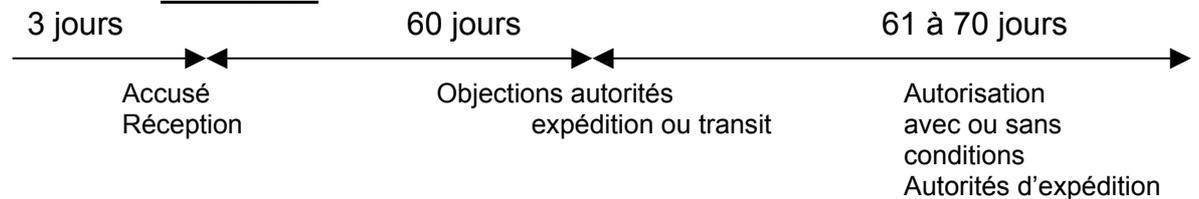


Valorisation



Exportation

Elimination

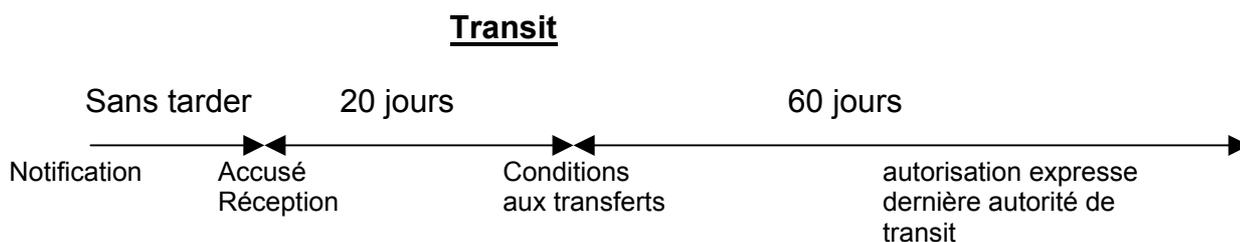


Valorisation

Mêmes délais que pour l'élimination.

Importation

Elimination et valorisation : mêmes délais que pour l'exportation.



L'objectif de cette procédure est donc d'assurer que toutes les autorités compétentes concernées, expédition, transit et destination soient informées, qu'elles soient à même d'émettre des objections ou de fixer des conditions aux transferts afin que les objectifs énoncés aux termes du règlement soient respectés. En règle générale, une décision d'autorisation expresse est requise de la part de l'autorité de destination.

III. LE RECOURS AUX INSTRUMENTS ECONOMIQUES

Après avoir étudié les obligations découlant des textes régissant le droit des déchets, il semble intéressant d'examiner l'évolution d'une approche incitative de laquelle découlent également des obligations pour les entreprises mais ce, dans un cadre plus souple.

En effet, l'examen de la politique suivie en matière d'environnement par l'Union européenne et les Etats membres au cours des dernières années illustre une volonté de concertation et un recours croissant aux instruments économiques. En résumé, nous évoluons vers le règne du réglementaire négocié, accompagné d'une incitation au volontariat pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans la politique des entreprises.

Ces textes constituent le prolongement de travaux entamés depuis de nombreuses années au niveau tant communautaire qu'international. Si ces textes démontrent la volonté des institutions communautaires de favoriser l'utilisation des instruments économiques, il convient d'être prudent lorsqu'il s'agit d'une mise en œuvre nationale de ces instruments qui ne doivent en rien violer les règles de base du droit communautaire et notamment les règles sur la concurrence.

Dans le cadre de cette étude, nous examinerons exclusivement la TGAP et les accords environnementaux.

1. LA TGAP

La première taxe sur les déchets a été introduite par la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 (JO du 14 juillet) modifiant la loi du 15 juillet 1975. Il s'agissait d'une taxe à

la tonne sur les déchets ménagers et assimilés. Gérée par l'ADEME (Agence de l'Environnement et la Maîtrise de l'Energie), elle faisait l'objet d'une comptabilité particulière au sein du Fonds de Modernisation et de Gestion des Déchets ("FMGD").

La loi n°95-101 du 2 février 1995 (JO 3 février) a instauré une taxe sur les déchets industriels spéciaux, elle aussi affectée sur un compte spécial du FMGD, ayant exclusivement vocation à servir à la remise en état des sites contaminés orphelins.

Par la loi de finance n°98-1266 du 30 décembre 1998 pour l'année 1999, le gouvernement a instauré la Taxe Générale sur les Activités Polluantes ("TGAP"). A compter du 1^{er} janvier 1999, cette taxe fond en une seule les taxes suivantes : la taxe sur le stockage des déchets ménagers, la taxe sur les déchets industriels spéciaux, la taxe d'atténuation des nuisances sonores, la taxe sur la pollution atmosphérique et la taxe sur les huiles de base.

Par la suite, la TGAP a vu son champ d'application s'élargir avec la loi de finance n°99-1140 du 29 décembre 1999 (JO 30 décembre) avec l'introduction de nouvelles assiettes relatives aux lessives, granulats et pesticides.

Selon le gouvernement, la création de la TGAP réoriente la politique fiscale française en matière de déchets en permettant d'encourager le tri sélectif et de réduire les avantages des prix de la mise en décharge. Les taux spécifiques ont concernant les déchets sont en conséquence revus à la hausse :

- Pour l'élimination des déchets industriels spéciaux, le taux de la taxe passe de 40 F à 60 F la tonne réceptionnée. Comme cela était le cas précédemment, il est doublé pour les opérations de stockage, sauf pour le stockage des résidus d'opération de traitement de déchets assujetties à ladite taxe.

Par ailleurs, le montant minimal de versement passe de 2.000 F à 3.000 F par installation.

Les installations de valorisation matière sont exonérées du paiement de la taxe ainsi que les installations d'élimination internes à une entreprise exclusivement utilisées pour les déchets produits par cette entreprise. Ces exonérations correspondent à celles de l'ancien dispositif.

- La taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés qui fait désormais partie de la TGAP passe de 40 à 60 F la tonne. En outre, elle est portée à 90 F la tonne, lorsque les déchets proviennent d'une source extérieure au périmètre défini par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Cependant, la loi de finances n° 99-1140 du 29 décembre 1999 a encouragé le transport multimodal de déchets en supprimant les majorations

prévues pour ces déchets ne provenant pas du périmètre défini par le plan départemental d'élimination lorsque leur transfert entre le site de regroupement et le site d'élimination est effectué par voie ferroviaire ou fluviale, si la desserte routière n'est pas supérieure à 20% du trajet.

Le montant minimal exigible franchit également le seuil des 3.000 F annuels par installation.

Par ailleurs, la TVA sur la collecte, le tri sélectif et la valorisation des ordures ménagères est passé de 20,6 % (à l'époque) au taux réduit de 5,5 %.

Ces mesures complémentaires se font à prélèvements obligatoires constants.

Des précisions ont été également apportées concernant les huiles usagées dans le décret n°99-508 du 17 juin 1999 (JO 20 juin). Ce décret indique l'assiette de la composante de la TGAP relative aux huiles usagées et donne en annexe I, la liste des lubrifiants susceptibles de produire des huiles usagées et par conséquent, assujetties à cette taxe.

En outre, le taux de la TGAP relative aux lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes a été modifié par l'article 7 de la loi de finances du 29 décembre 1999 et est passé de 200 FF en 1999 à 250 FF la tonne en 2000.

Le circuit de perception a été progressivement modifié puisque ce n'est plus l'ADEME qui perçoit cette taxe mais la Direction Générale des Douanes.

Mais surtout, l'affectation des recettes de ces taxes a été modifiée puisque le montant global est affecté au Budget général de l'Etat et plus particulièrement à celui du Travail pour le passage des entreprises aux 35 Heures. En contrepartie, le financement des actions environnementales est assuré par le biais d'une dotation, établie au profit de l'ADEME, au budget du Ministère de la Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques du Ministère de l'Environnement.

2. LES ACCORDS ENVIRONNEMENTAUX

Le 9 décembre 1996, la Commission des Communautés européennes adoptait une recommandation¹⁰³ adressée aux Etats membres sur les accords environnementaux qui faisaient suite à une communication au Conseil et au Parlement européen sur ce thème¹⁰⁴.

¹⁰³ JOCE n° L 333 – 21.12.96 p. 59

¹⁰⁴ COM (96) 561 final

L'Etat membre qui, à l'heure actuelle, a le plus d'expérience dans ce domaine est certainement les Pays-Bas puisque l'on compte aujourd'hui plus de 100 accords environnementaux. Les accords conclus concernent la plupart des pollutions industrielles:

- réduction des émissions : composés organiques volatiles ("COV"), SO₂ et NO_x provenant des installations de production d'électricité ou ammoniacque produit par le bétail ;
- assainissement des sols pollués avec les stations services ;
- gestion des déchets avec les emballages, les matières plastiques ;
- économie d'énergie ;
- réduction du bruit industriel.

Dans certains secteurs, tels l'industrie chimique, l'imprimerie ou l'industrie laitière, il existe des programmes détaillés de lutte contre la pollution. Les accords sont écrits et signés avec la participation des pouvoirs publics. Le Programme National d'Action pour l'Environnement (NEPP) et le NEPP plus, qui datent respectivement de 1989 et 1990 constituent le cadre général dans lequel s'inscrivent ces accords. Il s'agit à terme - 2010 - de parvenir au développement durable. Pour ce faire, une des tâches majeures est de parvenir à « *internaliser la responsabilité environnementale* » et de sensibiliser certains secteurs d'activité, tels l'agriculture, le transport, l'industrie, la construction, la gestion des déchets, la fourniture en eau.

Les accords environnementaux conclus peuvent être classés en trois groupes :

- accords qui complètent la réglementation environnementale en vigueur (les plus nombreux) ;
- accords temporaires en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle réglementation soit adoptée ; et
- accords volontaires indépendants qui couvrent un domaine non visé par la réglementation.

Une distinction peut également être établie selon la date à laquelle l'accord a été conclu. Les accords les plus récents sont des contrats exécutoires en vertu du droit civil et s'intègrent dans la stratégie globale du gouvernement alors que les accords antérieurs ne sont pas juridiquement contraignants. Les engagements formels signés sont publiés au journal officiel. On constate un glissement vers la signature d'accords plus formels et donc plus juridiquement contraignants pour les parties.

Au Danemark, seize accords environnementaux ont été conclus depuis 1987. Ils concernent les économies d'énergie, la gestion des déchets, la suppression progressive de certaines substances et la remise en état des sites pollués. Bien que les parties considèrent ces accords comme contraignants, ils ne les lient pas juridiquement.

La loi sur la protection de l'environnement de 1991 a donné quelques précisions sur la marche à suivre pour la conclusion de tels accords par le Ministre de l'environnement. Le Ministre peut ainsi arrêter les conditions générales applicables aux accords, notamment des clauses de pénalité pour non-respect des délais ou toute autre infraction à l'accord. Le Ministre a également la faculté d'étendre l'accord aux entreprises non couvertes par celui-ci. Avant d'être mis en oeuvre, l'accord doit être négocié avec les principales organisations commerciales et environnementales nationales, avec les autorités locales et les autorités nationales concernées.

Le premier accord conclu en application de la loi de 1991 a été signé en avril 1994. Il concerne la collecte et la récupération des accumulateurs au plomb. Un accord sur les déchets électriques et électroniques est en discussion.

En Allemagne, 80 accords volontaires ont été signés depuis la fin des années 70 : gestion des déchets, suppression progressive de certaines substances, rejets de substances dangereuses dans les eaux, émissions de CO₂.

A l'exception d'un accord conclu en Bavière couvrant des aspects généraux (ainsi, par exemple, la participation des entreprises au système de management environnemental et d'audit, la réduction des déchets, le recours accru aux chemins de fer comme moyen de transport ...), les pouvoirs publics n'interviennent pas officiellement lors de la signature des accords. Toutefois, ces accords qui s'analysent en des déclarations unilatérales comportent pour l'industrie une obligation de présenter un rapport.

Il semble qu'il existe en Allemagne, comme aux Pays-Bas, un glissement vers une approche plus formelle.

En France, une vingtaine d'accords ont été signés au cours des dix dernières années avec les principaux secteurs industriels responsables de la pollution. Malgré ce nombre assez faible d'accords, il est également intéressant de souligner que la France a été le premier Etat membre à avoir conclu un accord dans ce domaine ; il s'agissait de l'accord de branche conclu en 1971 entre le Ministère de l'environnement et l'industrie cimentière.

La plupart de ces accords, quelle que soit leur dénomination (contrat de branche, programme de branche, contrats d'entreprise, plans sectoriels anti-pollution ...), ont généralement servi de fondement à l'élaboration des législations et des normes d'émission nationales qui les ont remplacés.

Dans ce contexte, signalons l'accord-cadre sur le retraitement des véhicules hors d'usage dont le but est de réduire les volumes de déchets ultimes. Cet objectif s'inscrit dans la perspective de l'échéance fixée par la loi n° 75-633 telle que modifiée par la loi n° 92-646 qui ne permettra la mise en décharge en 2002 que des déchets ultimes. Ainsi l'accord-cadre vise à ce que le retraitement des

véhicules hors d'usage ne génère pas en moyenne un poids de déchets ultimes supérieur :

- en 2002, à 15% du poids total du véhicule avec un plafond de 200 kg ; et
- à terme, à 5% du poids total du véhicule.

Cet accord a été signé par les Ministres de l'environnement, de l'industrie et du commerce extérieur, ainsi que les représentants des constructeurs automobiles, les équipementiers, les industriels de la démolition, de la récupération et du recyclage et producteurs de matériaux.

Globalement, l'expérience menée dans l'Union européenne s'est avérée positive. D'une manière générale, on constate qu'il est plus facile et plus rapide de parvenir à la signature d'un accord environnemental qu'à l'adoption d'une loi. Il existe également une plus grande flexibilité pour atteindre les résultats ce qui donne davantage de liberté aux entreprises concernées. Par ailleurs, le fait de conclure ce type d'accord tend à « *responsabiliser* » les professionnels et incite les entreprises à mieux intégrer la protection de l'environnement dans leur gestion et même leur stratégie. Enfin, il est possible avec cette approche de bénéficier des analyses et de l'expertise des milieux concernés.

Certes, ces avantages sont contrebalancés par quelques inconvénients. Tout d'abord, qui dit négociation, dit compromis et bien souvent, les objectifs sont considérés comme inférieurs à ceux qui auraient peut-être été obtenus en suivant le processus législatif. Plus grave cependant, l'absence de qualification juridique de ce type d'actes, qui varient considérablement depuis un accord formel publié dans un journal officiel jusqu'à un accord non officiel entre les parties s'apparentant d'avantage à un « gentleman's agreement », conduit à une certaine insécurité juridique.

Enfin, les organisations non-gouvernementales et autres parties concernées sont généralement exclues des négociations, ce qui affaiblit quelque peu leur crédibilité quant aux objectifs à atteindre.

C'est dans ce contexte que la Commission a souhaité clarifier la situation sur les accords environnementaux en adressant dans un premier temps une communication au Conseil et au Parlement le 27 novembre dernier, puis une recommandation adressée aux Etats membres quelques jours plus tard, le 9 décembre.

Dans sa recommandation, la Commission souligne les orientations générales qu'il convient de suivre pour que les accords environnementaux acquièrent un maximum d'efficacité et de crédibilité.

Afin d'éviter toute insécurité juridique, la Commission préconise l'utilisation de la forme contractuelle. Un contrat peut contenir des dispositions contraignantes

susceptibles de recours devant les tribunaux, ce qui constitue un gage de sécurité juridique et offre de meilleures garanties pour la réalisation des objectifs environnementaux. L'exécution du contrat peut relever du droit public ou du droit privé.

Ces contrats doivent faire l'objet, soit d'une publication dans un journal officiel national, soit d'une diffusion similaire. Cette recommandation est conforme aux dispositions de la directive n° 90/313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Un maximum de précisions, et donc de lisibilité, doit être fourni. Il convient de désigner clairement le sujet de l'accord, les parties et les obligations de chacune.

Comme dans tous les contrats, des clauses concernant la durée, la révision, la résiliation unilatérale en cas de non-respect de ses termes doivent être incluses.

Il est également préconisé que des engagements quantitatifs soient insérés dans le texte de l'accord. Enfin, pour garantir l'exécution des engagements, des amendes ou pénalités de retard peuvent être prévues.

Quant à la procédure, les diverses parties intéressées par le thème du contrat doivent avoir en amont le droit de participer à la négociation, ce qui conforte la transparence de la procédure.

Pour assurer en aval l'exécution progressive des obligations contenues aux termes du contrat, il est suggéré de constituer un comité ou un organe indépendant chargé de la vérification des résultats. Le mécanisme et la procédure de vérification doivent être prévus dans le texte de l'accord. Il s'agit là d'un processus d'engagement volontaire qui rappelle dans un contexte voisin la vérification de la déclaration environnementale en application du règlement n° 1836/93 CEE permettant l'adhésion volontaire des entreprises du secteur industriel à un système de management environnemental et d'audit. La frontière entre le volontaire et le contraignant devient relativement floue, ce qui s'explique par la nécessité d'obtenir des résultats dans un domaine où les déclarations d'intention sont légion!

Le recours aux accords volontaires dans le domaine de l'environnement a montré ses limites. En effet, malgré les encouragements prononcés en leur faveur depuis la stratégie communautaire pour la gestion des déchets de 1989¹⁰⁵, la Commission soulignait dans son réexamen de ladite stratégie en 1996¹⁰⁶ que pour les flux prioritaires de déchets les résultats s'avéraient insuffisants.

¹⁰⁵ JEC (89) 934 final

¹⁰⁶ COM (96) 399

Il n'en demeure pas moins que le Parlement européen et le Conseil dans leur décision n°2179/98/CE du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable « *vers un développement soutenable* »¹⁰⁷ consacre des développements à l'élargissement de la panoplie des instruments. Tout en déplorant la difficulté de cette démarche, elle continue de la préconiser et, dans son article 3, elle déclare :

*« une attention particulière sera accordée aux points suivants :
[...]
f) accords volontaires poursuivant des objectifs dans le domaine de l'environnement dans le respect des règles de la concurrence. »*

Dans le cadre de cette étude, nous n'aborderons pas de manière exhaustive tous les instruments économiques pouvant être utilisés pour la gestion des déchets. De même, les problèmes de compatibilité des instruments économiques avec les règles de la libre circulation des marchandises et le libre jeu de la concurrence ne seront pas examinés. Ces deux points pourraient faire l'objet d'une analyse plus poussée pour comprendre jusqu'où ces instruments économiques, taxes et redevances, subventions, permis négociables et les accords environnementaux peuvent être utilisés tout en restant conformes à la réglementation communautaire applicable.

IV. MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE DU PRODUCTEUR

Le producteur de déchets peut voir sa responsabilité engagée en vertu :

- du droit pénal ;
- du droit civil ; et
- du droit administratif.

Il convient en conséquence d'examiner les risques encourus sous l'empire de chacun de ces droits avant de présenter les moyens dont dispose le producteur pour tenter de limiter sa responsabilité.

1. MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE DU PRODUCTEUR

1.1. RESPONSABILITE PENALE

1.1.1. Cadre général

¹⁰⁷ JOCE n° L275, 10 octobre 1998 p.1

Toutes les obligations du producteur mentionnées dans la section précédente sont sanctionnées pénalement aux termes mêmes de la loi-cadre sur les déchets de 1975 modifiée. Qu'il s'agisse de l'obligation de veiller à une élimination conforme, de l'obligation d'information ou des obligations découlant des règles relatives aux transferts transfrontaliers, leur non-respect constitue une infraction énoncée à l'article 24 de ladite loi.

Leur sanction consiste en une peine d'emprisonnement de deux ans au plus et en une amende de 500 000 F au plus ou bien en l'une et l'autre de ces peines.

Ainsi, la Cour de Cassation dans un arrêt du 21 mai 1997¹⁰⁸ a condamné deux co-gérants d'une société belge pour avoir collecté des huiles usagées sans agrément auprès d'un garage français à 10.000 FF d'amende. Les gérants se prévalaient du fait que la Belgique ne demande aucune autorisation pour ce type de collecte et donc, que la réglementation française est contraire au principe de libre-circulation des marchandises.

La Cour réfute cet argument en rappelant que dès lors que les agréments peuvent être délivrés sans discrimination envers les entreprises des autres Etats membres, la réglementation française n'est pas contraire à la directive 75/439 CEE du 16 juillet 1975 et à sa transposition par le décret du 21 novembre 1979, qui prévoit la possibilité de créer des zones à droit exclusif de collecte, lorsque les objectifs de protection ne peuvent être atteints autrement.

Concernant les mouvements transfrontaliers des déchets, la jurisprudence est très ferme de la part des juridictions tant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif. Ainsi, la Cour de Cassation dans un arrêt du 14 mai 1998¹⁰⁹, a condamné deux chefs d'entreprise pour importation illicite de déchets. En l'espèce, les prévenus avaient importés des déchets venant du Luxembourg pour les mettre en décharge dans la Meuse. Ils soutenaient que l'interdiction d'importation ne s'appliquait qu'aux déchets générateurs de nuisance au sens de l'article 2 de la loi du 15 juillet 1975. Or, l'innocuité de leurs déchets a été reconnue judiciairement. Mais la Cour rejette cette argumentation, pourtant retenue par la Cour d'appel, en déclarant que la seule dérogation possible à l'obligation d'obtenir une autorisation préfectorale est l'existence entre la France et l'Etat de provenance d'un plan d'élimination des déchets. Ce plan n'existant pas entre la France et le Luxembourg, la Cour casse et annule l'arrêt de la Cour d'appel de Metz.

De même, le Conseil d'Etat dans les arrêts Freymuth du 15 avril 1996 et du 5 mai 1999 fait une application stricte de la réglementation des mouvements transfrontaliers de déchets. Tout d'abord, elle refuse d'annuler le décret du 18 avril 1992 relatif à l'importation, exportation et le transit de déchets générateurs de nuisances et surtout son article 34.1 qui interdit l'importation sauf dérogation

¹⁰⁸ Cass crim 21 mai 1997, n°96-81.776

¹⁰⁹ Cass crim 14 mai 1998, n°97-82.139

c'est à dire plan d'élimination entre les deux Etats membres. Elle interdit, ensuite, l'importation d'ordures ménagères venant d'Allemagne. La Haute juridiction rappelle ainsi l'application de la directive du 6 décembre 1994 qui permet aux Etats membres de soulever des objections et d'interdire un transfert déterminé de déchets pour protéger l'environnement et la santé.

Par ailleurs, dans le cadre de l'exploitation d'installations classées, il convient, pour être complet, de se référer à la loi régissant celles-ci, loi n°76-663 du 19 juillet 1976, qui sanctionne pénalement le non-respect des prescriptions, ce qui inclut l'élimination conforme des déchets et qui sont fixées, notamment, dans les arrêtés d'autorisation et les arrêtés ultérieurs de mise en demeure.

L'exploitation en violation de l'arrêté d'autorisation est sanctionnée par une contravention énoncée à l'article 43 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris en application de la loi sur les installations classées de 1976. Cette contravention est punie d'une amende de la cinquième classe, soit 10.000 F au plus.

Le non-respect d'un arrêté de mise en demeure enjoignant l'exploitant de respecter son arrêté d'autorisation est sanctionné aux termes de l'article 20 II et III de la loi sur les installations classées. L'infraction étant plus grave que la précédente, la sanction est plus sévère. L'exploitant est en effet coupable d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement de six mois maximum et d'une amende maximale de 500 000 F ou de l'une ou l'autre de ces deux peines.

L'exploitation sans autorisation est également sanctionnée par une amende de 500.000 FF et/ou un an maximum d'emprisonnement par l'article 18 de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976. Ainsi, la Cour de Cassation dans un arrêt du 21 mai 1997¹¹⁰ a condamné à 6 mois de prison avec sursis et 50.000 FF d'amende ainsi que 1 mois de prison avec sursis pour le complice, pour exploitation d'une installation de stockage de déchets sans autorisation. Il s'agissait d'une activité de stockage et d'élimination pour laquelle les prévenus avaient uniquement effectué une déclaration alors qu'une autorisation était nécessaire puisque des déchets issus du tri des ordures ménagères étaient présents. Une mise en demeure leur avait déjà été adressée. La Cour n'a pas retenu l'argument du dépôt d'un dossier d'autorisation estimant que celui-ci était tardif.

Dans un autre arrêt récent du 28 septembre 1999¹¹¹, la Cour de Cassation a confirmé la condamnation, après deux procès-verbaux et une mise en demeure, d'un exploitant d'un site de triage de déchets à un mois de prison avec sursis et 50.000 FF d'amende pour exploitation d'une installation classée sans autorisation. Il avait procédé sur son site au dépôt de déchets industriels banals et d'ordures ménagères en mélange alors que l'activité autorisée correspondait uniquement au triage de papiers et cartons. La Cour précise que

¹¹⁰ Cass crim 21 mai 1997, n°96-82.720

¹¹¹ Cass crim 28 septembre 1999, n° 98-85.553

l'activité de triage permise par l'arrêté d'autorisation ne pouvait porter que sur des matériaux dont le stockage et la collecte étaient autorisés.

Même si les tribunaux sont sévères en cas de mise en demeure non suivie d'effet, la difficulté principale réside dans l'insuffisance très nette de contrôle des exploitations résultant du nombre réduit d'inspecteurs des installations classées.

Tout comme dans la loi-cadre sur les déchets de 1975, l'article 22-4 de la loi du 19 juillet 1976 dispose que les personnes morales peuvent être déclarées responsables des délits prévus par ladite loi et précise quelles sont les peines applicables.

1.1.2. Les personnes responsables pénalement

- ***l'auteur matériel***: l'article 24 de la loi-cadre sur les déchets de 1975 et les articles 18 et suivants de la loi du 19 juillet 1976 permettent de sanctionner l'auteur matériel de l'infraction.

Parfois, l'auteur matériel peut être un préposé de l'entreprise qui contrevient aux directives qui lui ont été données par son employeur et commet donc lui même l'infraction. La plupart du temps cependant, l'auteur matériel de l'infraction est le dirigeant qui n'applique pas, ou ne fait pas appliquer par son personnel, les diverses prescriptions s'imposant à lui dans l'exercice de son activité (ex: exploitation sans autorisation, refus d'informer l'administration, remise de déchets à un non agréé ...).

- ***le dirigeant et autres responsables de l'entreprise***: l'article 25 de la loi-cadre sur les déchets de 1975 prévoit expressément la responsabilité pénale de "*tous ceux qui sont chargés à un titre quelconque de la direction, de la gestion ou de l'administration de toute entreprise ou établissement*", même s'ils ne sont pas les auteurs matériels stricto sensu, dès lors qu'ils "*ont sciemment laissé méconnaître par toute personne relevant de leur autorité ou de leur contrôle les dispositions mentionnées [à l'article 24]*".

Ainsi, le dirigeant est celui qui dispose d'une plénitude d'autorité et de pouvoir de commandement au sein de l'entreprise. Il peut être tenu responsable s'il est investi d'un pouvoir de gestion et de contrôle mais également, s'il est l'exécutif d'une personne morale qui possède un organe délibérant.

Le dirigeant n'a donc pas à accomplir matériellement les faits pour être tenu responsable. La faute éventuelle d'un préposé ne fait

pas écran à la sienne. Néanmoins, la faute du dirigeant n'exclut pas forcément celle du préposé.

Lorsque le dirigeant est l'exécutif, sa responsabilité sera recherchée s'il n'a pas préparé l'organe délibérant et suggéré les dispositions à prendre pour se conformer aux exigences légales. Comme par exemple en matière de construction d'une installation communale d'élimination de déchets où le maire est chargé d'entreprendre les démarches administratives préalables.

- **la personne morale elle même**: depuis l'entrée en vigueur du Nouveau Code pénal, en mars 1994, les personnes morales peuvent être déclarées responsables pour les délits spécifiés dans les textes. L'article 24-1 de la loi du 15 juillet 1975 a introduit la responsabilité pénale des personnes morales en matière d'élimination des déchets. De même, aux termes du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 tel que modifié par le décret n°2000-258 du 20 mars 2000¹¹², la personne morale pourra être tenue responsable des infractions contenues dans ledit décret.

Cette responsabilité est définie par l'article 121-2 du Nouveau Code pénal. Cet article précise que, pour que la responsabilité de la personne morale soit engagée, l'infraction doit avoir été commise pour le compte de la personne morale par ses organes ou représentants légaux (gérants, PDG, Conseil d'administration ou de surveillance ...).

La notion "*d'organe*" recouvre toutes les personnes qui au sein de la personne morale tiennent de la loi le pouvoir de gestion, c'est à dire les assemblées délibérantes comme les dirigeants.

La notion de "*représentant*" apparaît plus large que celle du dirigeant puisqu'il peut s'agir, par exemple, d'un administrateur judiciaire.

La condition que l'infraction soit commise pour le compte de la personne morale a été interprétée très largement par la doctrine. Ainsi, pour celle-ci, il suffit que la personne physique commette l'infraction, dans le cadre de ses activités au service de la personne morale, et qu'elle ne l'ait pas commise à des fins purement personnelles.

Les sanctions encourues par les personnes morales au titre de l'article 24-1 de la loi de 1975 sont les suivantes :

¹¹² JO 22 mars

- une amende du quintuple de celle encourue par les personnes physiques,
- l'interdiction définitive ou pour cinq ans au plus d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise,
- le placement pour une durée de cinq ans au plus sous surveillance judiciaire, la fermeture définitive ou pour cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés,
- l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus,
- l'interdiction à titre définitif ou pour cinq ans au plus de faire appel public à l'épargne,
- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit,
- l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle.

1.1.3. Les causes d'exonération

Il convient de rappeler que la négligence du dirigeant doit être démontrée.

Au titre de l'article 25 de la loi du 15 juillet 1975, le dirigeant ne sera sanctionné que s'il a "*sciemment*" laissé méconnaître par ses préposés les prescriptions pénalement sanctionnées de l'article 24. Ainsi, un industriel a été relaxé par la Cour de Cassation pour élimination d'huiles usagées sans autorisation dès lors qu'il n'est pas prouvé qu'il connaissait la présence des huiles mélangées à d'autres déchets remis par un garage à ses préposés¹¹³.

Le dirigeant peut également s'exonérer de sa responsabilité en démontrant la délégation de pouvoir. Dans ce cas, seul le préposé peut être poursuivi puisque la même infraction ne peut être retenue à la fois contre le chef d'entreprise et contre le préposé.

¹¹³ Crim. 12 janvier 1994, comm.115 J.H. Robert

La jurisprudence a précisé les conditions d'existence de la délégation de pouvoir à l'égard du préposé :

- La taille de l'entreprise est telle que le dirigeant ne peut contrôler le respect des prescriptions,
- La délégation doit émaner du chef d'entreprise et avoir un objet précis et limité;
- Le préposé doit avoir les compétences techniques et juridiques, l'autorité et les moyens nécessaires lui permettant de contrôler le respect des dispositions légales.

La jurisprudence apprécie strictement le respect de ces conditions pour exonérer le dirigeant. Ainsi, la Cour de Cassation dans un arrêt du 23 février 1999¹¹⁴ a condamné un directeur de site à 6 mois de prison avec sursis et 50.000 FF d'amende ainsi que le remboursement de 550.000 FF à la commune au titre de la remise en état du site, pour élimination irrégulière de déchets. En l'espèce, la société devant être rachetée par un groupe allemand, le directeur avait donné l'ordre à l'un de ses employés d'enfouir 2,5 tonnes de déchets toxiques sous terre avant que les futurs acquéreurs se rendent sur le site. Il a été condamné en sa qualité de donneur d'ordre alors même qu'il était en préavis de licenciement et qu'il avait alerté sa hiérarchie sur la présence de ces déchets toxiques.

En ce qui concerne les collectivités locales, des facultés de délégation existent. Ainsi, pour les services assurés en régie, le directeur peut être amené à répondre des fautes commises dans l'organisation du service mais ne pourra être tenu responsable de l'absence d'investissements lourds à effectuer.

Le maire peut également déléguer certains de ses pouvoirs à l'égard de ses adjoints mais ces délégations de fonction s'exercent toujours "*sous sa surveillance et sa responsabilité*" (article L 122-1 du Code des Communes). La doctrine administrative les a analysées comme des délégations de signature qui ne dessaisissent pas leur auteur d'une quelconque responsabilité.

1.1.4 L'élément moral de l'infraction

Avant la réforme du Code pénal, l'intention, élément indispensable à la constitution de certaines infractions, n'était pas souvent requise pour les délits en matière d'environnement. Il existait donc de nombreux délits non intentionnels.

Depuis la réforme, et après plusieurs modifications apportées à l'article 121-3 du Code pénal ainsi que des hésitations jurisprudentielles, la position de la Cour de Cassation semble maintenant arrêtée. Pour qualifier l'infraction, elle

¹¹⁴ Cass, crim 23 février 1999, n°98-82.437.

requiert désormais toujours l'élément intentionnel et admet assez largement en pratique la présence de cet élément intentionnel.

Ainsi, par exemple, les tribunaux déclarent : *"Pour juger le prévenu coupable de cette infraction, la juridiction ... relève que M. X a volontairement exploité sans autorisation..."* et que *"la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique, de la part de son auteur, l'intention coupable exigée à l'article 121-3..."*¹¹⁵ ou bien encore *"c'est délibérément que ... se sont abstenus d'aviser les autorités ..."*¹¹⁶.

Cette évolution est donc relativement neutre pour les éventuels responsables en matière d'environnement, et, plus spécifiquement, de déchets. D'une part en effet, l'intention semble désormais requise pour tous les délits, mais d'autre part, les juges répressifs ont tendance à très facilement admettre l'intention coupable, dès lors qu'une infraction est commise.

Quant à la responsabilité pénale du producteur de déchets, elle est assez rarement retenue par les magistrats, si ce dernier a agi conformément à l'article 6 de la loi de 1975. Cet article oblige les producteurs, importateurs ou distributeurs à pourvoir ou à contribuer à l'élimination des déchets qui proviennent des produits qu'ils mettent sur le marché.

En effet, dès lors qu'il a agi de manière responsable et conformément à la loi et aux prescriptions s'imposant à lui, le producteur de déchets ne peut pas être pénalement sanctionné pour une faute commise par des personnes auxquelles il a remis ses déchets.

En revanche, le producteur qui ne remet pas ses déchets à une entreprise agréée lorsque cela est requis est responsable pénalement de ce délit. Ainsi la Cour d'Appel d'Orléans, dans un arrêt du 5 février 1991¹¹⁷, a déclaré :

"connaissant leur dangerosité et la réglementation régissant leur élimination, le prévenu professionnel qui, dans le seul but d'économie, remet sciemment des produits contenant des PCB à une personne non spécialisée et non agréée pour leur élimination se rend coupable, au même titre que cette personne qui s'est débarrassée des déchets dans la nature sans leur avoir fait subir aucun traitement, du délit..."

De même, des ramasseurs de déchets, qui ignoraient que des huiles usagées étaient mélangées aux produits qu'ils ramassaient chez leurs clients, ont été relaxés au détriment du producteur par la Cour de Cassation¹¹⁸:

¹¹⁵ Cass.crim., 25 mai 1994, n°93-85.158 Louvet Marcel, Dr.pénal, 1994, p.10, n°237

¹¹⁶ Cass.crim., 15 mars 1995; n°94-80.932, Lelouch et autres

¹¹⁷ Cour d'Appel d'Orléans, 5 février 1991, dr.environment, n°10 et 11, p.90.

¹¹⁸ Cass crim. 12 janvier 1994, n°92-86-50

" la présence, si elle était établie d'huiles usagées dans le produit collecté était le fait des responsables de la société SPUR et que la procédure n'apportait pas la preuve suffisante que les prévenus avaient connaissance de la composition exacte du produit collecté, cette composition relevant de la seule compétence des responsables du garage C. et le bordereau ne mentionnait pas la présence d'huiles usagées ni que le produit répondait à la définition des huiles usagées au sens du texte".

En conclusion, pour ne pas être sanctionné pénalement, le producteur doit, d'une part, respecter les diverses obligations s'imposant à lui dans le cadre de son activité de production et, d'autre part, vérifier scrupuleusement la qualité des co-contractants auxquels il remet ses déchets, donner à ceux-ci des informations exhaustives concernant les déchets et des directives précises quant à leur élimination finale.

Néanmoins, le producteur restera civilement responsable de ses déchets *"du berceau à la tombe"* comme on va maintenant le constater.

2. RESPONSABILITE CIVILE

Si des déchets causent à autrui un dommage, la victime peut intenter une action en responsabilité contre la personne tenue pour responsable du dommage, ce qui vise notamment le producteur du déchet.

Le dommage peut revêtir des formes diverses :

- Atteinte aux intérêts matériels : privation d'un gain espéré, perte d'une chose ou d'une somme d'argent ; et/ou
- Atteinte de nature extra-patrimoniale : atteinte à l'intégrité physique et conséquences d'une telle atteinte, préjudice moral.

Selon que le dommage résulte ou non d'un contrat, le fondement de la responsabilité et son régime seront différents.

En l'absence de contrat, le tiers ayant subi un préjudice agira sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil ; il s'agit de la responsabilité civile dite délictuelle.

Par ailleurs, la responsabilité civile délictuelle du producteur est expressément visée par deux dispositions de la loi-cadre sur les déchets de 1975 (articles 4.2 et 11).

Dans le cadre d'un contrat, le cocontractant ayant subi un préjudice agira sur la base des articles 1134 et 1147 et suivants du Code civil ; il s'agit de la responsabilité civile dite contractuelle.

2.1. Responsabilité civile délictuelle

La responsabilité civile délictuelle se subdivise en trois grandes catégories:

- La responsabilité du fait personnel ou responsabilité pour faute (articles 1382 et 1383 du Code civil) ;
- La responsabilité sans faute - du fait des choses que l'on a sous sa garde (article 1384 alinéa 1), ou en raison du trouble de voisinage (article 544 du Code civil) ;
- La responsabilité objective consacrée par certains textes où l'on désigne, avant même la survenance du dommage, la personne qui en sera déclarée responsable (dommages causés au sol par les aéronefs, dommages liés à la production d'énergie nucléaire, pollutions marines dues aux hydrocarbures).

Ce dernier type de responsabilité ne concerne pas le producteur de déchets, nous n'y reviendrons donc pas dans le cadre de cette étude.

Toutefois, nous aborderons les articles 4.2 et 11 de la loi-cadre sur les déchets du 1975 qui contient quelques indices de cette "*objectivisation*" de la responsabilité civile en matière d'environnement.

2.1.1. Responsabilité du fait personnel

Elle est consacrée dans le Code civil aux termes des articles 1382 et 1383 qui disposent :

Art. 1382 : *"tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer"*

Art. 1383 : *"chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait mais encore par sa négligence ou son imprudence"*

La faute peut résulter notamment du non-respect des obligations. Comme nous avons pu le constater dans la section précédente, le producteur de déchets doit

remplir nombre d'obligations, ce qui multiplie les risques d'un comportement fautif.

Le fondement de la responsabilité pour faute est surtout utilisé par les victimes qui se constituent parties civiles devant les juridictions répressives. En effet, dès lors que l'infraction est retenue, la faute est établie, permettant ainsi à la victime, si elle a réellement subi un préjudice en relation avec la faute commise, d'être indemnisée. En revanche, devant les juridictions civiles, la responsabilité pour faute est beaucoup moins utilisée par les victimes qui préfèrent d'autres fondements, notamment en raison de la difficulté de prouver tant la faute que le lien de causalité entre la faute et le préjudice.

2.1.2 Responsabilité sans faute

Dans le cadre de la présente étude, nous ne mentionnerons que pour mémoire la responsabilité pour troubles de voisinage fondée sur l'article 544 du Code civil. En effet, bien qu'il s'agisse là du principal fondement retenu par les victimes de la pollution, il est surtout utilisé pour l'indemnisation des dommages résultant de la pollution atmosphérique (odeurs notamment) ou du bruit mais non des déchets au sens strict.

Notons toutefois que, dans cette hypothèse, la victime n'a à établir aucune faute. L'anormalité du préjudice subi, si elle est démontrée, suffit à fonder la responsabilité de son auteur.

La responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde, en revanche, présente davantage d'intérêt.

L'article 1384 alinéa I du Code civil dispose :

"On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde".

Le gardien de la chose est responsable de plein droit, c'est à dire sans qu'il soit besoin de prouver la faute. Il reste à établir que c'est la chose, en l'occurrence les déchets produits par l'exploitant, qui a causé le préjudice.

La jurisprudence a dégagé un principe selon lequel la responsabilité du dommage causé par une chose est liée à l'usage qui est fait de la chose ainsi qu'aux pouvoirs de surveillance et de contrôle exercés sur elle, qui caractérisent la garde.

Historiquement, ce fondement de la garde a plus été retenu pour des produits chimiques ou des hydrocarbures (fuites de cuves ou canalisation et infiltrations dans le sol) que dans le cas des déchets.

Un arrêt de la Cour de Cassation du 9 juin 1993¹¹⁹ a contribué à mettre en avant, pour les déchets, l'opportunité du fondement de la garde.

Dans cette affaire, une explosion avait eu lieu dans des silos à grains (orge). La société exploitante avait conclu un contrat avec un groupement de deux sociétés pour la démolition et l'évacuation des gravats. Le groupement déchargea les déblais dans une décharge située à l'intérieur du secteur de captage d'eau d'une commune proche. Celle-ci s'étant aperçue que les déblais contenaient de l'orge fermentée, ce qui risquait de polluer l'eau, elle cessa les pompages, s'approvisionna auprès d'une autre source et demanda donc réparation de son préjudice aux diverses sociétés mises en cause par cette opération dont la société productrice de déchets.

Les juges du fond avaient déclaré la commune responsable pour un tiers de son préjudice et condamné solidairement le producteur et le transporteur pour les deux tiers restant.

La Cour de cassation jugea que le transporteur ne pouvait pas être responsable et que le producteur de déchets, la société La Malterie, était resté gardien des déchets. Elle déclare à cet effet :

"la Société la Malterie, propriétaire des déblais et de l'orge, ne pouvait ignorer, en sa qualité de professionnel, le risque présenté par l'orge, matière susceptible de créer une fermentation dangereuse; celle-ci n'avait pas attiré l'attention de la société Cardem sur le risque que celle-ci ne pouvait normalement envisager, ce dont il résultait que la Société la Malterie avait conservé la garde de la chose, instrument du dommage ...".

Ce qu'il convient de retenir de cette jurisprudence, c'est que faute pour le producteur des déchets d'avoir suffisamment informé ses co-contractants lors de la remise des déchets en vue de leur élimination, il en est resté gardien. Il reste donc par là-même responsable de leur mauvaise élimination et du préjudice qui en est résulté.

Cet arrêt de la Cour de Cassation peut être considéré comme une jurisprudence isolée en raison notamment du fait de la spécificité de l'orge dont la fermentation peut faire penser à l'idée du "*dynamisme propre capable de se manifester dangereusement*", concept utilisé pour la fragmentation de la garde.

¹¹⁹ Cass Civile, 9 juin 1993, n°91-10.608, 91-11.216 Ville de Montigny les Metz

Toutefois, la leçon que doit en tirer le producteur de déchets est le caractère impérieux de l'information du co-contractant.

En outre il convient de rappeler que le producteur de déchets n'échappe pas à sa responsabilité en vendant son installation.

Ainsi, la Cour de Cassation, dans un arrêt du 18 décembre 1997¹²⁰ a retenu la responsabilité d'une société pour la création d'un dépôt d'ordures sauvages sur un terrain et l'a condamné à verser la somme de 400.429.15 F aux nouveaux propriétaires. En l'espèce, la société Routière Perez, vendeuse d'une ancienne carrière, avait accepté de combler et de niveler le terrain pour le compte des acquéreurs. Or, les travaux n'avaient jamais été effectués. Les nouveaux propriétaires avaient ainsi fait valoir que l'aspect abandonné des lieux avait contribué à la création de cette décharge. La Cour a condamné la société Routière Perez en sa qualité de gardienne considérant que les nouveaux propriétaires n'avaient pas commis de faute en ne prenant aucune disposition contre les dépôts sauvages après le départ de la société.

Considéré comme gardien, le producteur de déchets ne peut s'exonérer de sa responsabilité qu'en invoquant la force majeure, le fait d'un tiers ou la faute de la victime.

Le gardien peut aussi se défendre en démontrant qu'il n'était plus le gardien de la chose au moment où le dommage a été causé. Ce sera le cas, par exemple, si la chose lui a été dérobée avant la survenance du dommage.

Ce sera également le cas s'il avait, même temporairement, remis la chose à un autre professionnel qui en a fait usage dans le cadre de son activité professionnelle. Ainsi, le fait, pour le producteur des déchets, de remettre ceux-ci à un éliminateur ou à tout autre intervenant de la chaîne d'élimination, lequel en prend livraison pour l'exercice de son activité professionnelle (transport, récupération, élimination ...) devrait en principe opérer transfert de garde.

Enfin, il convient de noter que comme la détermination de la personne pénalement responsable, celle de la personne civilement responsable peut parfois susciter quelques difficultés. Ainsi, s'est posée la question dans quelle mesure la responsabilité civile d'un salarié peut elle être engagée en raison d'un dommage causé dans l'exercice de ses fonctions.

La Cour de Cassation a ainsi retenu la responsabilité d'un gérant de société dans un arrêt du 23 mars 1999¹²¹. En l'espèce, il avait été reconnu coupable de délit d'exploitation d'une décharge de déchets industriels sans autorisation, de surcroît sur le terrain d'un tiers, qui réclamait une réparation. Invoquant l'article 1384 du Code civil, le gérant estimait que l'indemnisation incombait à la société

¹²⁰ Cass, civ 1^{ère} 18 décembre 1997, n°96-13.00

¹²¹ Cass crim 23 mars 1999, n°98-82.085

qui l'employait, responsable civilement en tant que "*commettant*" du dommage causé. La Cour réfute cette analyse : le gérant a commis de son propre chef les infractions réprimées, en dehors de tout lien de subordination, il avait seul maîtrise des décisions et sa responsabilité civile personnelle doit être retenue.

2.1.3. Responsabilité civile prévue par la loi-cadre sur les déchets du 15 juillet 1975

La responsabilité civile délictuelle du producteur de déchets est également expressément visée dans deux articles de la loi-cadre sur les déchets de 1975 :

Article 4.2 : *"Elles [les dispositions de la loi de 1975] ne font pas échec à la responsabilité que toute personne encourt en raison des dommages causés à autrui notamment du fait de l'élimination des déchets qu'elle a détenus ou transportés ou provenant de produits qu'elle a fabriqués." (c'est nous qui soulignons)*

Article 11: *"Toute personne qui remet ou fait remettre des déchets appartenant aux catégories visées à l'article 9 à tout autre que l'exploitant d'une installation d'élimination agréée, est solidairement responsable avec lui des dommages causés par ces déchets."*

La rédaction de ces deux articles illustre la volonté du législateur de faire peser une responsabilité importante sur le producteur de déchets. Celui-ci est considéré comme étant à l'origine du risque inhérent aux déchets qu'il a produits. De ce fait, il doit être pleinement vigilant quant à leur parfaite élimination.

- L'article 4-2 dispose en effet que, dès qu'un dommage est causé à un tiers du fait, notamment, de l'élimination de déchets, la responsabilité civile du producteur peut être recherchée. La victime doit cependant, pour que la responsabilité du producteur soit retenue, prouver que le producteur a été fautif ou négligent, ou bien qu'il est resté gardien des déchets. Elle doit également démontrer que son préjudice résulte bien des déchets incriminés.
- Quant à l'article 11, il va encore plus loin puisqu'il pose le principe de la responsabilité solidaire du producteur de déchets de l'article 9 (huiles ou PCB dans le cadre de cette étude) dès que des dommages ont résulté d'une remise de ces déchets à un éliminateur non agréé. Dans ce cas, il y a alors inversion de la charge de la preuve. Ce n'est plus à la victime de prouver qu'elle a subi un préjudice, mais au producteur de déchets contre lequel l'action est intentée de prouver qu'il n'a commis aucune faute ni

aucune négligence, et qu'il n'était plus le gardien des déchets lorsque ceux-ci ont causé le dommage.

Enfin, il convient de noter également que la responsabilité civile peut être encourue même si l'industriel respecte toutes les obligations administratives qui lui sont imposées. Cela découle en effet du principe rappelé à l'article 8 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 selon lequel "*les autorisations administratives sont accordées sous réserve des droits des tiers*".

Ainsi, même si l'administration a permis l'exercice d'une activité par un industriel dont l'exploitation est régulièrement autorisée et qui respecte les obligations s'imposant à lui, cet industriel peut néanmoins, s'il cause un préjudice à un tiers, voir sa responsabilité engagée pour imprudence, négligence ou sur le fondement de la garde.

2.2. Responsabilité civile contractuelle:

L'action en responsabilité contractuelle peut être intentée par les divers acteurs de la chaîne d'élimination des déchets (producteur, collecteur transporteur, récupérateur, éliminateur) dans les cas de figure suivants :

- si l'un des acteurs de la chaîne d'élimination subit un dommage du fait de déchets remis par un co-contractant et souhaite lui en demander réparation;
- si des dommages ont été causés à des tiers et que l'un des acteurs de la chaîne d'élimination a vu sa responsabilité délictuelle retenue; il pourra alors se retourner contre le co-contractant qu'il estime responsable afin d'obtenir réparation.

L'action en responsabilité contractuelle peut donc être un outil de défense pour le producteur de déchets qui a été jugé civilement responsable d'un dommage et qui entend obtenir du vrai responsable réparation.

En revanche, si le producteur ne remplit pas pleinement ses obligations contractuelles, il peut lui-même faire l'objet d'une telle action en réparation.

Dans ce contexte, il est important d'insister sur la rédaction des contrats-cadres passés par une entreprise avec ses divers co-contractants participant à l'élimination des déchets. Ces contrats doivent laisser le moins possible de zones d'ombres et expliciter précisément les obligations respectives de chacun. De même, l'information du co-contractant doit être la plus exhaustive possible en ce qui concerne la nature des déchets.

A titre de conclusion sur ce point, il convient de souligner qu'il existe une exception à l'application des règles de la responsabilité contractuelle : si l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat est en même temps constitutive d'un délit pénal, l'action en responsabilité portée devant les tribunaux répressifs (constitution de partie civile au pénal) est alors de nature délictuelle, malgré l'existence du contrat. Dans ce cas, la victime a donc une option ; elle choisit : soit les règles de la responsabilité contractuelle et elle porte alors son action en responsabilité devant le juge civil - soit les règles de la responsabilité délictuelle et elle se constitue alors partie civile devant le juge répressif).

3. SANCTIONS ADMINISTRATIVES

La loi-cadre déchets du 15 juillet 1975, mais aussi et surtout la loi sur les installations classées du 19 juillet 1976, prévoient la possibilité pour l'administration d'imposer aux exploitants ou personnes jugées responsables de la mauvaise élimination des déchets, des prescriptions complémentaires et, en cas de non-respect de ces prescriptions des sanctions administratives (consignation, travaux d'offices, suspension).

Or, s'il est un domaine où l'on puisse parler "*d'objectivisation*" de la responsabilité du producteur de déchets, c'est bien celui de la jurisprudence administrative sur le "*prolongement direct d'activité*".

L'essentiel de cette jurisprudence est fondée sur la loi de 1976 car, pendant longtemps, les possibilités de sanctions étaient beaucoup plus restreintes sur le fondement de la loi de 1975, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

La première décision à avoir eu recours au "*prolongement direct d'activité*" fut un jugement du tribunal administratif de Versailles en date du 4 septembre 1975, confirmé par le Conseil d'Etat le 24 mars 1978¹²².

En l'espèce, la société "*La Quinoléine*", producteur de déchets, avait conclu un contrat avec un transporteur pour l'élimination de ses déchets. Le transporteur s'était chargé des déchets sans indication quant à leur destination et les avait déversés dans une carrière abandonnée, créant un risque grave de pollution.

Les carrières n'étaient pas, à l'époque, soumises à la nomenclature des installations classées. Les juges eurent en conséquence recours à la notion de "*prolongement direct de l'activité*", notion qui leur permit de faire le lien avec le

¹²² CE 24 mars 1978, n°01.291, SA La Quinoléine, Rec. 1978, p.156

producteur initial. En effet, ce dernier tombait sous le coup de la loi du 19 juillet 1976 et pouvait donc se voir prescrire des mesures d'évacuation ou de remise en état. Les juges décidèrent donc que *"devaient être regardés comme un prolongement direct de l'activité de cette société le dépôt et les risques de nuisance créés par les résidus entreposés dans la carrière"*.

Pour juger la société La Quinoléine responsable, les juges affirmèrent également que le contrat de droit privé liant le producteur à la société de transport n'était pas opposable à l'administration, ajoutant que ce contrat n'était pas de nature à relever le producteur des déchets de ses obligations de surveillance au titre de la législation sur les installations classées.

Toute la jurisprudence ultérieure a confirmé la solution retenue dans l'arrêt *"La Quinoléine"*. Quant à la non-opposabilité du contrat de droit privé à l'administration, les juges rappellent à chaque fois que le producteur ne peut s'exonérer de ses obligations au titre de la législation sur les installations classées en invoquant le fait qu'un contrat les lie avec des entreprises tierces. Ainsi, dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 10 octobre 1990¹²³, les juges iront encore plus loin, soutenant que ne pouvait pas être invoqué le contrat de location-gérance qui lie le producteur à une société tierce repreneuse alors que ce contrat avait partiellement désengagé la société en cause de son activité de production.

Par ailleurs, la jurisprudence rappelle dans un arrêt du Conseil d'Etat du 11 avril 1986¹²⁴ : *"l'impossibilité pour le requérant d'invoquer la vente des terrains pour s'exonérer de ses obligations au titre de la législation sur les installations classées, dès lors que l'acquéreur ne s'est pas substitué à la société en cause en qualité d'exploitant"*.

Cet arrêt est confirmé a contrario par l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 février 1997 dans l'affaire *Wattelez*¹²⁵. Les juges déclarent que l'ancien exploitant de l'installation classée ne peut pas être recherché en responsabilité, même s'il est effectivement à l'origine des faits reprochés, dès lors qu'un nouvel exploitant s'est régulièrement substitué à lui.

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, cette substitution doit, pour être régulière, remplir certaines conditions de fond: l'installation cédée devait fonctionner régulièrement, avant et lors de la cession, et surtout, il doit y avoir poursuite des activités après le changement d'exploitant. En revanche, la forme de la substitution importe peu.

Ainsi, dans le cas de sites cédés à des industriels ayant poursuivi une activité industrielle, cette notion de substitution régulière peut, le cas échéant,

¹²³ CAA Nantes 10 octobre 1990, n° 89NT00984, 89NT00985, 89NT00986, Goupil et Brunet-Beaumel, RJE 1991, p.211

¹²⁴ CE 11 avril 1986, n°62.234, Rec p.89, Uguine Kuhlmann

¹²⁵ CE 21 février 1997, n°160787, *Wattelez*

constituer un garde-fou à la mise en jeu de la responsabilité du producteur de déchets, ancien exploitant.

En conclusion, cette jurisprudence fait abstraction de la relation producteur-transporteur ou producteur-éliminateur, et donc du transfert de responsabilité qui devrait en résulter, en déclarant inopposable le contrat passé entre eux. Cette jurisprudence rejoint celle tant critiquée des magistrats américains en application de la loi CERCLA ou Superfund qui tend à rechercher en premier lieu une personne solvable (théorie de la "*deep pocket*" ou "*poche profonde*"). Or, en France, si l'administration et les juridictions administratives ont retenu la responsabilité du producteur de déchets, c'est dans la majeure partie des cas examinés parce que l'éliminateur n'était pas ou plus solvable ou en tout cas moins solvable que le cocontractant par lequel il avait été missionné.

Ainsi, une circulaire du Ministère de l'Environnement du 20 juillet 1999¹²⁶ a rappelé, par le biais d'une note de jurisprudence qu'en l'absence d'exploitant présent et solvable, le détenteur peut voir sa responsabilité recherchée en sa qualité de gardien du site. Les espèces cités par cette note ont consacré la responsabilité du liquidateur judiciaire du dernier exploitant qui avait conservé la garde du site¹²⁷, celle du propriétaire ayant des liens étroits avec l'exploitant et en l'absence de toute autre personne ayant la garde du site¹²⁸ et enfin, celle du propriétaire ayant conclu une convention d'occupation précaire avec l'exploitant et étant ainsi devenue détenteur après la liquidation judiciaire de ce dernier¹²⁹.

Le risque que présente cette jurisprudence pour le producteur ne peut être totalement supprimé. Toutefois, la remise systématique de tous les déchets à de bons professionnels (agréés si cela est requis, renommés et ayant une bonne surface financière, même s'ils sont "plus chers") auxquels est fournie l'information la plus exhaustive possible, est essentielle. De même, dans les contrats cadres signés avec les divers intervenants, les clauses de garantie et d'indemnisation doivent également être "verrouillées" le mieux possible.

Une affaire récente a permis de préciser la jurisprudence administrative sur la responsabilité financière en cas de mélange d'huiles usagées avec d'autres substances.

En l'occurrence, des huiles usagées avaient été remises par une société productrice à un éliminateur agréé. Ces huiles s'étaient toutefois, ultérieurement avérées souillées par des PCB, et l'éliminateur ne pouvait de ce fait les traiter correctement. L'administration avait alors prescrit à l'encontre de la société productrice des huiles, des mesures d'évacuation, de transport et d'élimination des lots d'huile souillée. Celle-ci ne s'étant pas exécutée,

¹²⁶ non publiée

¹²⁷ CAA Lyon 6 juillet 1999, n°98LY01609, Blanc

¹²⁸ TA Versailles 2 juin 1999, n°991304-991313, SCI de l'Essonne

¹²⁹ TA Amiens 30 juin 1999, n°981976, Société Picardie Bail

l'administration exigea donc la consignation de sommes devant répondre des frais d'évacuation et de traitement de ces huiles.

Dans un arrêt du 6 juin 1995¹³⁰, la Cour d'appel de Lyon décida que la preuve n'était pas suffisamment rapportée que la pollution aurait été causée par la société productrice. Elle en conclut que, cette société ne pouvant pas être regardée comme responsable, la consignation n'était pas valable.

Bien que le producteur ait été dans ce cas jugé non responsable, cette jurisprudence met en lumière un risque de condamnation financière du producteur, risque qui peut être évité ou extrêmement limité si le producteur prend certaines précautions lors de la remise des huiles usagées à son co-contractant.

En conclusion, il convient de rappeler que pour l'administration, le producteur sera toujours responsable de l'élimination de ses déchets. En effet, l'administration considère que les contrats de droit privé ne lui sont pas opposables.

Ce point nous a été confirmé par divers inspecteurs des installations classées, précisant, si besoin était, une fois encore l'interprétation administrative des textes ainsi que leur application dans les faits.

Par conséquent, même si le producteur a conclu un contrat pour l'élimination et le transport de ses déchets, il sera tenu responsable en cas de défaillance de l'éliminateur ou du transporteur. Cette responsabilité du "berceau à la tombe" implique que le producteur devra sélectionner avec soin leurs co-contractants qui prendront en charge ses déchets et vérifier scrupuleusement les documents administratifs et techniques attestant de leurs compétences professionnelles afin de limiter tous risques éventuels.

4. La Convention de Lugano

Le 8 mars 1993, le Conseil de l'Europe adoptait une Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

Son annexe II inclut dans les activités dangereuses, les installations d'incinération, de traitement, de manipulation ou de recyclage des déchets.

Bien que cette Convention ne soit pas encore entrée en vigueur, faute de ratification suffisante, elle prévoit pour la première fois, une responsabilité environnementale.

¹³⁰ Cour d'Appel de Lyon, 6 juin 1995

Ce principe semble aujourd'hui d'actualité avec la publication du Livre blanc sur la responsabilité environnementale par la Commission européenne préfigurant peut être les prémices d'une véritable réglementation.

La Convention de Lugano a été signée par 9 pays (Chypre, Finlande, Grèce, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal)

Le principe de cette Convention est de s'appliquer lorsque l'évènement causant le dommage survient sur le territoire d'une partie contractante ou lorsque les règles de conflit conduisent à l'application de la loi en vigueur sur le territoire de l'une de ces parties.

Elle n'a vocation à s'appliquer dans les Etats Membres que s'il n'existe aucune règle communautaire sur ce sujet.

Par ailleurs, la Convention ne s'applique ni aux dommages résultant d'opérations de transports, ni à ceux causés par une substances nucléaire.

Le régime retenu par le Conseil est celui de la responsabilité sans faute puisque l'exploitant est responsable pour tous les dommages survenus lorsqu'il exerçait le contrôle.

De plus, il y a solidarité entre tous les exploitants responsables si le dommage résulte d'une succession de faits ou d'un même fait survenus sur plusieurs sites.

Pour le cas spécifique du stockage de déchets, l'exploitant actuel de l'installation sera tenu responsable. Néanmoins, si le dommage intervient après la fermeture du site, la responsabilité du dernier exploitant sera recherchée.

Les seules causes d'exonération énoncées par la Convention sont : l'acte de guerre, la force majeur, le fait d'un tiers, la faute de la victime. L'exploitant peut être également exonéré s'il prouve que la pollution est acceptable, au regard des circonstances locales ou si l'activité menée licitement était dans l'intérêt de la victime dans la mesure où il était responsable de l'exposer aux risques de cette activité.

Cette Convention n'a pas pour l'instant de valeur contraignante, à l'encontre des producteurs de déchets mais a poussé la Communauté Européenne à réagir.

5. LE LIVRE BLANC SUR LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE

Les travaux de la Commission dans ce domaine remontent à la fin des années 1980 avec la publication d'une proposition de directive sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets exclusivement (octobre 1989).

Quatre ans après, la Commission avait entamé un processus de consultation avec la publication d'un livre vert qui exposait les divers problèmes soulevés par la responsabilité encourue dans le domaine de l'environnement (mai 1993).

Sept ans plus tard au mois de février 2000, la Commission publie son Livre blanc, second document de consultation qui, à terme, doit déboucher sur une proposition de directive.

L'objectif poursuivi par la Commission est d'assurer une meilleure mise en œuvre des principes environnementaux définis par le traité de Rome et d'assurer la réparation des dommages causés à l'environnement.

Néanmoins, la responsabilité environnementale ne pourra être retenue en cas de pollution diffuse et généralisée, tel le changement climatique puisque le pollueur ne peut être identifié de façon spécifique.

La Commission présente ainsi dans son Livre blanc les principales composantes du système communautaire envisagé.

Tout d'abord, la responsabilité environnementale ne devrait couvrir que les dommages à venir résultant d'acte ou d'omission s'étant produits après l'entrée en vigueur du texte, ce qui exclut toute pollution historique.

Il convient également de préciser que la réglementation communautaire couvrira les dommages corporels ou matériels ainsi que les dommages environnementaux stricto sensu, comme ceux causés aux ressources naturelles.

Ensuite, la Commission précise que les activités sanctionnées seront uniquement celles qui sont réglementées au niveau communautaire, ce qui inclut donc les déchets.

Le régime retenu par la Commission est celui de la responsabilité sans faute.

Ainsi, lorsque le dommage a été causé par une activité dangereuse, ou potentiellement dangereuse réglementée par le droit communautaire de l'environnement, son auteur sera automatiquement tenu responsable.

Le Livre blanc définit la personne responsable comme celle qui exerce le contrôle de l'activité.

Enfin, une clause spéciale d'assurance obligatoire a été prévue pour éviter que les entreprises fassent des montages financiers ou délèguent une partie de leurs activités de production à risque à des entreprises plus petites dans le but de contourner la responsabilité.

* *
*

Cette analyse de la réglementation applicable aux déchets montre la propulsion des institutions publiques à réglementer toujours plus ce domaine.

La réglementation des déchets devient de plus en plus sectorielle avec la mise en avant de la réduction des déchets et un glissement de la gestion des déchets vers la conception des produits. Ainsi, dès la fabrication les produits seront envisagés en fonction de leur élimination ce qui permettra de réduire les substances toxiques et d'assurer une réutilisation ou une valorisation maximale des « produits en fin de vie ».

Cette réglementation accrue s'accompagne cependant d'une mise en avant des instruments économiques, encore sous surveillance, puisqu'ils se doivent de respecter les dispositions communautaires relatives à la libre circulation des marchandises et au libre jeu de la concurrence.

Enfin, l'éveil de la société civile aux questions relatives à la protection de l'environnement incite les magistrats à davantage de sévérité à l'égard du producteur de déchet "du berceau à la tombe".

Paris, le 15 novembre 2000

Caroline London
Docteur en droit
Avocat à la Cour
Brizay London

Acteurs

POUVOIRS PUBLICS

Ministères
DRIRE
ADEME
Communes
Tribunaux

PRODUCTEURS ET INTERMEDIAIRES

Transporteurs
Distributeurs
Transformateurs
Recycleurs

ORGANISMES AGREES «INDUSTRIELS»

Huiles
PCB / PCT

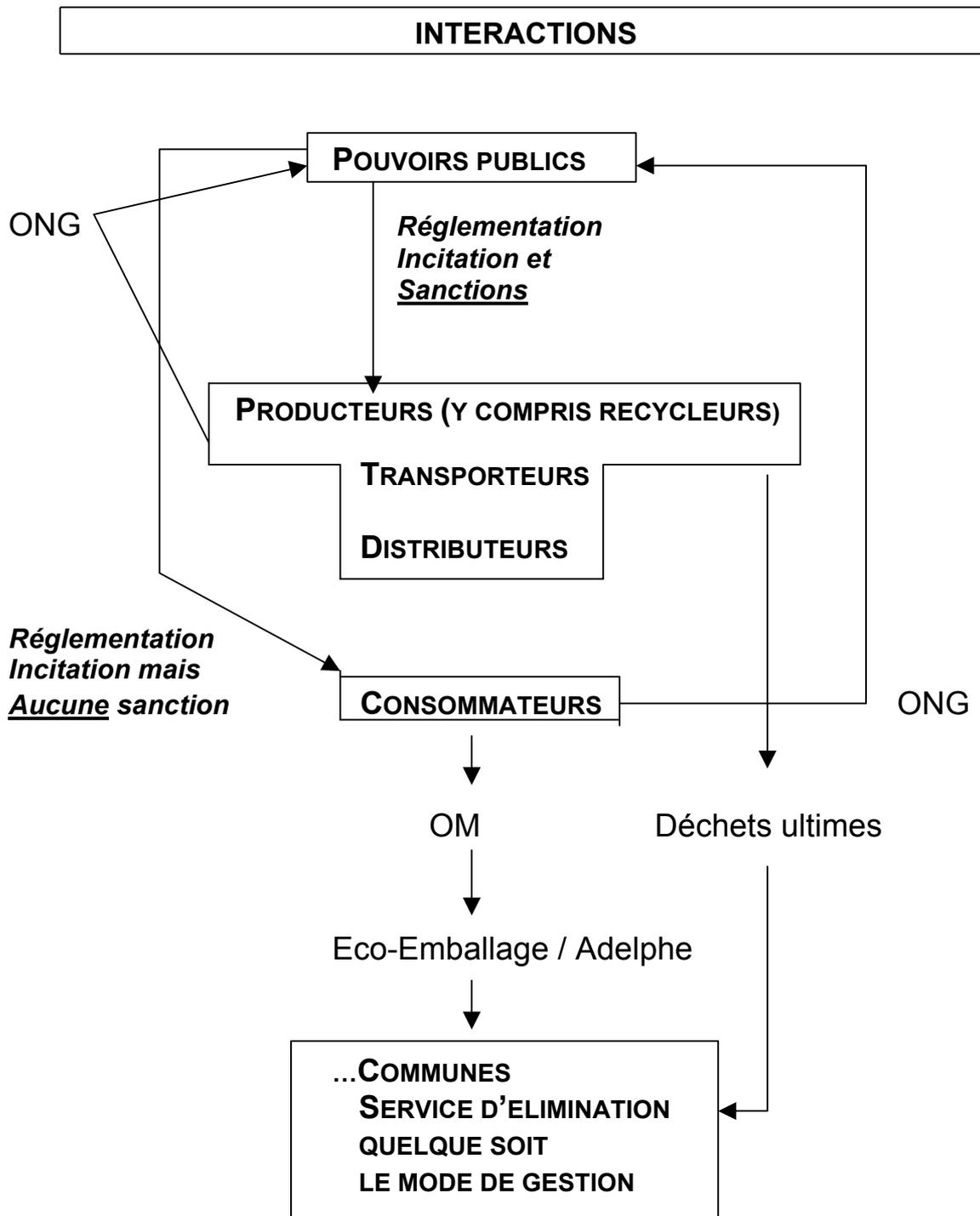
CONSOMMATEURS

ORGANISMES AGREES « MENAGERS »

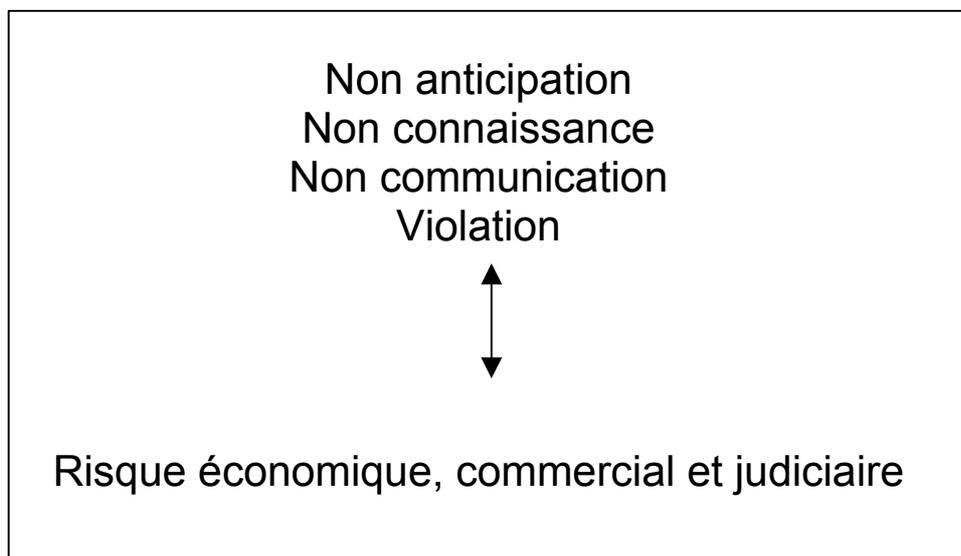
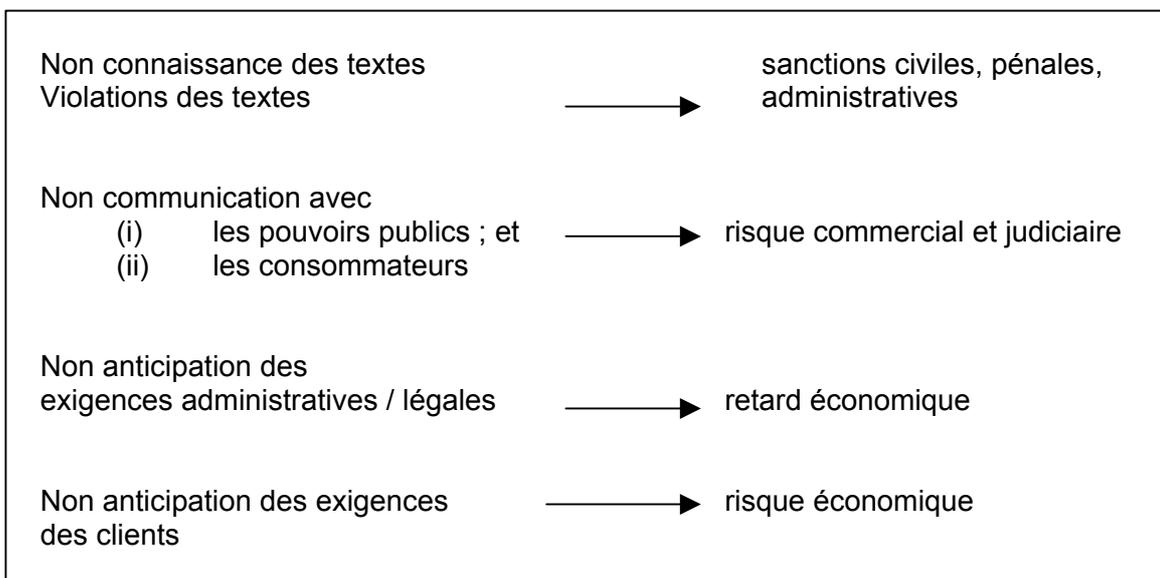
Eco-emballages
Adelphe

ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Consommateurs /
Environnement
(FNE, FRAPNA, WWF, FEO,
BEE...)
Experts/laboratoires



RISQUES



LES DECHETS

Problèmes liés à des aspects :

Techniques
Juridiques
Economiques
Communication
Sociologiques
Philosophiques

En d'autres termes,

La mise au rebut peut s'expliquer pour toutes les motivations citées ci-dessus. Pour mieux gérer les déchets, il s'agit de mettre en place des programmes ou des experts pluri-disciplinaires tenteront de mieux comprendre et donc de prévenir les risques de quelque matière qu'ils soient générés pour des déchets de leur berceau à leur tombe.