

# LA LOI « GRENELLE 1 »

## Le volet « déchets »

### L'ESSENTIEL

#### ■ Des objectifs précis

Les déclarations générales de la loi trouvent une traduction précise dans certaines dispositions complémentaires ayant pour objet d'établir une hiérarchie dans le traitement des déchets et d'imposer des objectifs nouveaux en matière de réduction et de recyclage.

#### ■ Des moyens adaptés

La loi tente d'accorder à la politique de traitement des déchets, telle que nouvellement définie à travers le principe général de prévention de la production, des outils nouveaux au service de la politique des déchets.

UNE ANALYSE DE  
**Bernadette LE BAUT-FERRARESE**,  
maître de conférences à l'université Lyon 3  
consultante « droit de l'énergie »

L'impact environnemental des déchets suffit à expliquer la présence au sein de la loi « Grenelle 1 » d'un chapitre entier consacré à ce thème (chapitre 2 du titre III). Cette loi énonce un certain nombre de grands principes généraux devant guider la politique de la France en la matière, une politique dont le contenu est dicté dans une très large mesure par le droit de l'Union européenne.

Il s'agit, en premier lieu, de « la sobriété dans la consommation des matières premières, notamment par la prévention des déchets », le tout étant présenté comme un « élément d'une nouvelle économie » (art. 36). Les parlementaires ont, en second lieu, entendu appliquer à cette politique les principes de précaution, de substitution, de participation et de pollueur-payeur.

Ces déclarations générales trouvent dans la loi une traduction plus précise dans des dispositions complémentaires (1) ayant pour objet, selon les cas, d'établir une hiérarchie dans le traitement des déchets (I), d'imposer des objectifs nouveaux en matière de réduction et de recyclage (II) ou de confier aux pouvoirs publics des outils nouveaux au service de la politique des déchets (III).

### I. Hiérarchie du traitement des déchets

En droit français, le régime du traitement des déchets résultait principalement jusqu'ici de l'article L.541-2 du Code de l'environnement, qui énonce que « l'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits [...] ». La grande avancée de la loi « Grenelle 1 », par rapport à ce texte, est de donner priorité à la prévention des déchets, dans le droit fil des exigences européennes.

En effet, le concept de prévention de la production de déchets est présent dans la législation européenne depuis 1975, année d'adoption de la première directive-cadre

#### À NOTER

La grande avancée de la loi « Grenelle 1 » est de donner la priorité à la prévention des déchets, dans le droit fil des exigences européennes.

sur les déchets. La nouvelle directive-cadre (n° 2008/98) du Parlement et du Conseil européen du 19 novembre 2008 (2) met encore

davantage l'accent sur la prévention, ainsi que le montrent nombre de ses considérants et, surtout, ses articles 3 et 4 relatifs à la hiérarchie du traitement des déchets.

Le respect dû à cette directive imposait d'en tirer toutes les conséquences, ce qu'a donc fait ici le législateur. Il y renvoie même expressément en établissant une hiérarchie du traitement des déchets se présentant dans l'ordre suivant : « prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination » (art. 46).

Faisant manifestement sienne la théorie selon laquelle le déchet le plus facile à traiter est celui qui n'a pas été produit, la loi française affiche ainsi désormais la prévention comme le premier déterminant de la politique de réduction des déchets.

### DÉJÀ PUBLIÉS

- « L'appropriation juridique des débats », « La Gazette » du 26 octobre 2009, p. 58.
- « L'efficacité énergétique », « La Gazette » du 9 novembre, p. 58.
- « Les énergies renouvelables », « La Gazette » du 23 novembre, p. 54.
- « Le volet urbaniste et biodiversité », « La Gazette » du 7 décembre, p. 54.

### À VENIR

- Les transports
- Gouvernance et grands principes

### RÉFÉRENCES

- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO du 5 août 2009.

Cette priorité est confirmée par cette autre phrase présente également à l'article 46 de la loi: « La politique de réduction des déchets, priorité qui prévaut sur tous les modes de traitement, sera renforcée, de l'écoconception du produit à sa fabrication, sa distribution et sa consommation jusqu'à sa fin de vie. »

#### À NOTER

La loi française affiche désormais la prévention comme le premier déterminant de la politique de réduction des déchets.

chets, priorité qui prévaut sur tous les modes de traitement, sera renforcée, de l'écoconception du

produit à sa fabrication, sa distribution et sa consommation jusqu'à sa fin de vie.»

## II. Réduction et recyclage

Egalement à l'article 46 de la loi, l'Etat s'engage sur quelques objectifs chiffrés:

– les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites, avec pour objectif une diminution de 15% d'ici à 2012;

– la production d'ordures ménagères et assimilées par habitant sera réduite de 7% en cinq ans (art. 46 a.);

– le recyclage matière et organique des déchets sera augmenté afin d'orienter vers ces filières 35% des déchets ménagers et assimilés à l'horizon de 2012 et 45% en 2015 (contre 24% en 2004), ce taux étant porté à 75% dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets banaux des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agroalimentaires et activités spécifiques (art. 46 b.).

On remarque que tous ces objectifs sont formulés au moyen de pourcentages et non à l'aide de quantités exprimées de manière absolue en kilogrammes. Cette dernière façon de faire était pourtant celle retenue par le projet de loi initial, au moins pour l'objectif portant sur la réduction globale de déchets incinérés ou stockés (3), mais elle a été repoussée au motif qu'elle aurait pour effet de répartir inégalement sur le territoire la charge à assumer (« prime au cancre » [4]).

## III. Moyens à mettre en œuvre

La loi « Grenelle 1 » tente d'accorder à la politique de traitement des déchets, telle que nouvellement définie à travers le principe général de prévention de la production de déchets et les objectifs quantitatifs sus-évoqués, des moyens d'action adaptés. Certains d'entre eux visent de façon spécifique l'objectif de prévention des déchets, d'autres ont une vocation plus large.

### A. Moyens d'action obéissant à la logique de prévention stricto sensu

Une politique de prévention présente en général deux dimensions: l'une consiste à limiter le risque de survenance d'un phénomène dangereux; l'autre à prévoir des mesures pour le combattre si celui-ci intervient.

La notion de prévention des déchets, telle que définie par l'article 12 de la directive-cadre de 2008, apparaît elle-même sous cette forme complexe, puisqu'elle désigne « les mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet et ayant pour objet de réduire:

- la quantité de déchets, y compris par l'intermédiaire du réemploi ou de la prolongation de la durée de vie des produits;
- les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine;
- la teneur en substances nocives des matières et produits».

Dans cette logique de prévention, la loi préconise tout d'abord de faire jouer la responsabilité des producteurs sur les déchets issus de leurs produits (5), et même de l'étendre « en tenant compte des dispositifs de responsabilité partagée existants » (art. 46). Ces derniers prennent place dans le cadre de ce que l'on nomme usuellement la responsabilité élargie des producteurs (REP), qui est prévue par les directives européennes et codifiée à l'article L.541-2 du Code de l'environnement.

Le principe est de faire obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets en provenant. La mise en œuvre de la REP s'est notamment traduite par l'instauration de filières agréées de traitement propres à chaque nature de déchets (par exemple, filière déchets d'équipements électroniques et électriques [DEEE]; filière

produits textiles d'habillement destinés aux ménages; filière imprimés papiers). La loi « Grenelle 1 » reste imprécise sur les mesures concrètes liées à la responsabilité élargie des producteurs, se contentant de poser un certain nombre de lignes générales (art. 46 e.) qui laissent augurer toutefois un élargissement du cadre juridique existant à d'autres secteurs d'activités (6).

On conviendra que la logique de prévention implique aussi le développement de l'écoconception et, de façon plus générale, de toutes les stratégies de réduction à la source des déchets. A cette fin, le législateur proclame le soutien de l'Etat « au développement de la communication, de l'information et de la recherche sur les déchets, notamment sur les impacts des différents modes de gestion des déchets et sur

#### À NOTER

La loi reste imprécise sur les mesures concrètes liées à la responsabilité élargie des producteurs, se contentant de poser un certain nombre de lignes générales.

les produits de substitution qui sont sources d'une production moindre de déchets » (art. 46 a.). Toujours dans le même registre, et en

faisant une application remarquable bien qu'implicite du principe du pollueur-payeur (7), la loi annonce l'instauration par les collectivités responsables de la collecte des déchets des ménages et assimilés d'une tarification incitative indexée sur « la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvement des déchets » (incitant donc à moins produire de déchets) d'ici cinq ans (art. 46 d.) (8).

### B. Les moyens d'action dédiés au traitement des déchets lato sensu

#### Amélioration de la gestion des déchets organiques

Cette mesure est issue d'un amendement, inséré par l'Assemblée nationale en deuxième >

(1) Un plan d'actions gouvernemental sur la gestion des déchets a parallèlement été présenté en septembre 2009, visant à mettre en œuvre les engagements de la loi « Grenelle » ([www.developpement-durable.gouv.fr/\\_/Politique\\_des\\_dechets-V8\\_cie581cc3.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/_/Politique_des_dechets-V8_cie581cc3.pdf)).

(2) JOUE L.312 du 22 novembre 2008.

(3) La rédaction initiale envisageait pour ces déchets une diminution de 5 kg/habitant/an pendant cinq ans.

(4) Edicter les objectifs en valeur absolue ne serait pas équitable au regard de la production très hétérogène des déchets sur le territoire français: il a en effet été estimé que les collectivités rurales, mais aussi celles qui ont mis en place des objectifs de prévention qui produisent moins de 300 kg/an, se retrouveraient avec la même quantité de déchets à éviter que les collectivités produisant plus de 500 kg/habitant/an d'ordures ménagères, lire rapport

n°488 de B. Sido fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(5) Le producteur de déchets est entendu comme la personne qui est à l'origine du déchet. Il se distingue en cela du détenteur de déchets.

(6) Voir en ce sens l'engagement n°249 du Grenelle de l'environnement visant à instaurer une REP sur les déchets d'activités de soins à risque infectieux (Dasri).

(7) Il s'agit ici de faire payer moins ceux qui trient le plus et produisent le moins de déchets.

(8) Cette disposition prévoit en outre le dépôt au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi « Grenelle 1 », d'une étude sur l'opportunité d'asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation.

■ ■ ■ lecture, et figure à l'article 46 dernier alinéa. Sont ici visés les déchets biodégradables (« biodéchets », selon la directive-cadre de 2008), pour lesquels les parlementaires préconisent, en particulier, une « gestion de proximité », afin d'assurer « notamment la qualité environnementale, sanitaire et agromonomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol ».

La gestion de proximité renvoie à un impératif de gestion séparée des déchets et procède directement du droit communautaire (9). La loi déclare que cette gestion séparée doit être faite selon l'ordre de priorités suivant : d'abord le compostage domestique, d'une part, et, d'autre part, la collecte séparée, puis la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des ordures ménagères.

**Modification des règles applicables aux unités d'incinération et de stockage**

S'agissant de l'incinération et du stockage des déchets, le Parlement a réalisé un exercice d'équilibrisme en jouant, d'une part, la carte de la prudence et, d'autre part, celle de l'encouragement.

La prudence apparaît sous la forme d'une exigence de gestion écologique des déchets stockés et incinérés, qui répond au demeurant à une logique préventive tout autant que coercitive. En ce sens, les parlementaires ont ainsi, d'une part, exigé que les outils de valorisation énergétique et de stockage justifient de leur dimensionnement et répondent à des exigences normatives accrues (art. 46). D'autre part, ils ont adopté le principe d'une fiscalité accrue sur les installations de stockage et d'incinération et sur les produits

fortement générateurs de déchets, à savoir « modulée en fonction des performances environnementales et énergétiques des installations » (art. 46 b.).

L'encouragement aux activités sinon de stockage du moins d'incinération des déchets s'exprime en parallèle au travers de dispositions spécifiques visant à les favoriser par des avantages fiscaux.

D'une part, le texte impose, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010, la remise d'un rapport gouvernemental « étudiant la possibilité d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur les collectivités gérant des installations de stockage lorsqu'elles réalisent des installations d'incinération, des installations de récupération du bio-gaz ou des installations connexes visant à l'amélioration de la valorisation » (art. 46 b.).

D'autre part, la loi institue une possibilité d'exonération de taxe foncière pour les entreprises qui se connecteraient à un incinérateur pour utiliser sa chaleur (art. 47). Les contempteurs de la technique de l'incinération des déchets ont dénoncé ces mesures. Certes, on peut y voir d'un côté une simple manifestation du soutien qu'apporte la loi « Grenelle 1 » aux énergies renouvelables en général et à celles de récupération en particulier (lire l'article : « La loi "Grenelle" et l'énergie/Les énergies renouvelables », paru dans « La Gazette » du 23 novembre, p. 54), mais il est d'un autre côté difficile de nier qu'elles s'éloi-

**À NOTER**

**Le texte impose, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010, la remise d'un rapport gouvernemental « étudiant la possibilité d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur les collectivités.**

gnent de la lettre de l'article 46 du texte, qui au titre des priorités nouvelles de la politique nationale des déchets, a placé en tête la prévention, le réemploi, le recyclage et la valorisation matière avant la valorisation énergétique.

gnent de la lettre de l'article 46 du texte, qui au titre des priorités nouvelles de la politique nationale des déchets, a placé en tête la prévention, le réemploi, le recyclage et la valorisation matière avant la valorisation énergétique.

**Planification**

La planification est un outil classique du droit des déchets. La loi n'omet pas cette dimension essentielle de la politique de traitement des déchets, justifiée par le fait que « le traitement par chaque territoire de ses déchets constitue un enjeu essentiel, tant environnemental que sanitaire et économique » (10). Il convient, selon le texte (art. 46 i.), de renforcer le rôle de la planification, ce qui devra être concrétisé par les mesures suivantes : l'obligation de mettre en place des plans de gestion des déchets issus des chantiers des bâtiments et travaux publics, un soutien de l'Etat aux collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs plans locaux, enfin la révision des plans locaux actuels de façon à ce que soient dûment intégrés les nouveaux objectifs de la politique nationale des déchets, au premier rang desquels sans doute la prévention (11).

(9) V. art. 22 a. de la directive 2008/98 précitée.  
 (10) V. plan d'actions gouvernemental 2009-2012 sur les déchets.  
 (11) V. en ce sens les propositions inscrites dans le plan d'actions gouvernemental 2009-2012 sur les déchets : d'imposer aux conseils généraux, chargés de la planification dans le domaine des déchets non dangereux, d'intégrer l'objectif de prévention dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés et de spécifier les mesures de prévention dans les nouveaux plans départementaux de gestion des déchets du bâtiment et des travaux publics (BTP), cette dernière mesure étant également transposée aux régions responsables de plans régionaux de gestion des déchets dangereux.