



Directive cadre sur les déchets : un texte de clarification

Le Parlement et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 17 juin dernier une directive relative aux déchets. La précédente directive du 5 avril 2006 est abrogée.

La directive de 2006 définissait des notions de base telles que celles de déchet, de valorisation et d'élimination. Elle encourageait l'application d'une hiérarchie des déchets ainsi que la mise en œuvre du principe pollueur payeur selon laquelle le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par tous les acteurs, depuis le producteur jusqu'au dernier détenteur. La directive de 2006 avait été précédée d'une décision du Parlement et du Conseil en date du 22 juillet 2002 qui établissait le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement. Dans cette décision, le Parlement et le Conseil invitaient à une révision des règles relatives aux déchets, à un effort de définition, à une promotion de la prévention comprenant la détermination d'objectifs.

La directive de 2008 veut promouvoir une approche qui prend en compte la totalité du cycle de vie d'un produit ou d'une matière et pas seulement le moment où il devient déchet. Elle entend renforcer la valeur économique des déchets afin de réduire les incidences de leur production et de préserver les ressources naturelles. Elle exclut de son champ d'application les effluents gazeux émis dans l'atmosphère, les sols, les déchets radioactifs... Sont également exclus, car couverts par d'autres dispositions communautaires, les eaux usées, les sous-produits animaux, les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, les déchets résultant de l'exploitation des ressources minérales et des carrières.

La directive prévoit que les Etats membres prennent des mesures afin de favoriser la valorisation, le réemploi et le recyclage, notamment en promouvant les activités de préparation en vue du réemploi (mise en place de réseaux de réemploi et de réparation, critères d'attribution de marchés...) et en mettant en œuvre une collecte séparée des déchets afin d'assurer un meilleur recyclage.

Des objectifs sont assignés aux Etats membres :

- d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets ménagers (tels que le papier, le métal, le plastique, le verre) passent un minimum de 50 % du poids global
- d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi, le recyclage et les autres formules de valorisation matière des déchets non dangereux de construction et de démolition passent un minimum de 70 % en poids.

Lorsque la valorisation n'est pas effectuée, la directive prévoit que l'élimination doit être réalisée sans mettre en danger la santé et l'environnement, notamment sans créer de risque pour les éléments naturels, sans provoquer de nuisances sonores olfactives, sans porter atteinte au paysage ou au site.

Les Etats membres sont invités à prendre les mesures nécessaires afin d'établir un réseau d'installations d'élimination des déchets et d'installations de valorisation des déchets municipaux en mélanges collectés auprès des ménages privés. Un des aspects fondamentaux de la nouvelle directive consiste dans son travail de définition.

Cette démarche était attendue de longue date. Dans une communication du 27 mai 2003, la Commission relevait la nécessité d'évaluer les définitions de la valorisation et de l'élimination et de définir les notions



de recyclage et de déchets. En réponse, le Parlement dans une résolution du 20 avril 2004 invitait la Commission à établir la distinction entre valorisation et élimination et à définir clairement ce qui est déchet et ce qui ne l'est pas. Le Conseil adoptait la même position le 1er juillet 2004. Selon la directive, il est nécessaire de revoir les définitions des notions de valorisation et d'élimination afin de bien les distinguer en fonction de leurs incidences environnementales respectives. La directive établit la distinction entre un sous-produit et un déchet. Pour cela, il convient de préciser à partir de quel moment un objet résultant d'une production, dont l'objectif n'est pas précisément sa production, doit être considéré comme un sous-produit et non comme un déchet.

Se pose également la question de savoir quand un déchet ne l'est plus. La directive souhaite que soient fixés des critères, par exemple pour les déchets de construction et de démolition, les pneumatiques, les textiles, et le compost. À l'inverse, la directive souhaite que soit précisé à partir de quand un objet devient déchet.

La directive, dans son article 9, s'engage sur une vingtaine de définitions dont voici quelques extraits :

- «déchets dangereux»: tout déchet qui présente une ou plusieurs des propriétés dangereuses énumérées à l'annexe III;
- «biodéchets»: les déchets biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine issus des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires;
- «prévention»: les mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet et réduisant: 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 ou la teneur en substances nocives des matières et produits.

- «réemploi»: toute opération par laquelle des produits ou des composants qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus;
- «valorisation»: toute opération produisant principalement des déchets servant à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou des déchets préparés à être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie. L'annexe II énumère une liste non exhaustive d'opérations de valorisation;
- «préparation en vue du réemploi»: toute opération de contrôle, de nettoyage ou de réparation en vue de la valorisation, par laquelle des produits ou des composants de produits qui sont devenus des déchets sont préparés de manière à être réutilisés sans autre opération de prétraitement;
- «recyclage»: toute opération de valorisation par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Cela inclut le retraitement des matières organiques, mais n'inclut pas la valorisation énergétique, la conversion pour l'utilisation comme combustible ou pour des opérations de remblayage;
- «élimination»: toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie. L'annexe I énumère une liste non exhaustive d'opérations d'élimination;

Dans son article 5, la directive prévoit qu'on ne peut qualifier de sous-produits, et non de déchets, un objet ou une matière que si un certain nombre de conditions sont remplies : il faisait partie intégrante d'un processus de production, son utilisation ultérieure est certaine et légale, la matière ou l'objet peut être utilisé directement.

La directive, dans son article 6, pose des conditions pour que l'on puisse dire qu'un déchet qui a fait l'objet

d'une valorisation ou d'un recyclage n'est plus un déchet : la matière ou l'objet est utilisé à une fin spécifique, il existe une demande économique, la législation et les normes applicables au produit sont respectées, l'utilisation n'aura pas d'effet nocif pour l'environnement ou la santé. Des critères doivent être respectés qui seront fixés dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 39, paragraphe 2.

La directive donne pour exemple de produits ou matières nécessitant la mise en œuvre de ces critères, les granulats, le papier, le verre, le métal, les pneumatiques et les textiles. Un second aspect marque fortement la nouvelle directive : la volonté de hiérarchiser les traitements. Dès le 24 février 1997, le Conseil préconisait une telle hiérarchisation, le réemploi et le recyclage devant primer sur la valorisation énergétique des déchets. Soucieuse de hiérarchiser les déchets, la directive incite les Etats membres à soutenir l'utilisation des matières recyclées et à ne pas soutenir dans la mesure du possible la mise en décharge ou l'incinération de ces matières. Une application du principe de la hiérarchisation des déchets concerne les biodéchets. Il convient, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de faciliter leur collecte séparée et leur traitement afin de produire du compost. Toujours dans un souci de clarté, la directive dans son article 4 nous indique quelle est la hiérarchisation entre les déchets :

- 1) La prévention
- 2) La préparation en vue du réemploi
- 3) Le recyclage
- 4) Autre valorisation, notamment en valorisation énergétique
- 5) L'élimination

Le troisième thème largement développé dans la directive concerne la planification. La directive précise la portée et le contenu des obligations en matière d'élaboration de plans de

gestion des déchets. Par exemple, elle prévoit que les Etats membres peuvent prendre des mesures pour empêcher des transferts de déchets qui ne sont pas conformes à leur plan de gestion. Les Etats membres peuvent limiter les importations de déchets destinés aux incinérateurs et relevant de la valorisation lorsque de telles importations auraient pour effet de devoir éliminer des déchets nationaux ou que ces derniers devraient être traités d'une façon non conforme aux plans nationaux de gestion des déchets. L'article 28 apporte des dispositions réglementaires précises relatives à la planification. Les plans de gestion des déchets contiennent au moins les éléments suivants:

- « le type, la quantité et la source des déchets produits sur le territoire, les déchets susceptibles d'être transférés au départ ou à destination du territoire national et une évaluation de l'évolution future des flux de déchets;
- les systèmes existants de collecte de déchets et les principales installations d'élimination ou de valorisation, y compris toutes les dispositions particulières concernant les huiles usagées, les déchets dangereux et les flux de déchets visés par des dispositions particulières du droit communautaire;
- une évaluation des besoins en matière de nouveaux systèmes de collecte, de fermeture d'infrastructures de traitement des déchets existantes, d'installations supplémentaires de traitement des déchets conformément à l'article 16, et, si nécessaire, d'investissements y afférents;
- des informations suffisantes sur les critères d'emplacement pour l'identification des sites et la capacité des futures installations d'élimination ou grandes installations de valorisation, si nécessaire;
- les grandes orientations en matière de gestion des déchets, y compris les méthodes et technologies de gestion des déchets prévues, ou des orientations en matière de gestion d'autres déchets posant des problèmes particuliers de gestion ». Les Etats membres doivent en outre établir des programmes de prévention des déchets. Ces programmes définissent les objectifs en matière de prévention des déchets. Ils

décrivent les mesures de prévention existantes et évaluent l'utilité des exemples de mesures figurant à l'annexe IV de la directive ou d'autres mesures appropriées. Ils déterminent des références appropriées pour les mesures de prévention adoptées afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre. Toutes les parties concernées ainsi que l'ensemble de la population doivent pouvoir participer à leur élaboration. De son côté, la commission s'engage à établir des documents. Il est prévu à l'article 9 de la directive qu'elle transmettra au Parlement et au Conseil :

- d'ici la fin 2011, un rapport d'étape sur l'évolution de la production des déchets, ainsi que la définition d'une politique de conception écologique des produits afin de promouvoir les produits durables, réemployables ou recyclables.
- d'ici la fin de 2011, un plan d'action comprenant notamment des mesures afin de modifier les habitudes de consommation
- d'ici la fin de 2014, la définition d'objectifs de prévention des déchets et de découplage à l'horizon 2020 ;

En plus des grands thèmes susmentionnés, la directive accorde une attention toute particulière à la gestion des déchets dangereux. Elle abroge un texte ancien consacré à cette question, en l'occurrence la directive du 12 décembre 1991. L'objectif de cette abrogation est de mettre à jour les dispositions relatives aux déchets dangereux et de les intégrer dans la directive de 2008.

La directive entend bien maintenir le système de classification des déchets et des déchets dangereux conformément à la liste établie par la Commission (décision 2000/532/CEE). Cette liste peut être mise à jour conformément à la procédure de réglementation avec contrôle. Elle est obligatoire pour ce qui concerne les déchets dangereux.

Après avoir posé pour principe que les déchets dangereux doivent faire l'objet d'une régulation


grâce à des spécifications rigoureuses, la directive édicte des règles plus précises telles que :

- la production, la collecte et le transport des déchets dangereux, ainsi que leur stockage et leur traitement doivent être entièrement traçables depuis la production jusqu'à la destination finale.
- les déchets dangereux ne peuvent être mélangés avec d'autres catégories de déchets dangereux ou d'autres déchets, substances ou matières. Le mélange comprend la dilution de substances dangereuses. Lors de la collecte, du transport et du stockage, les déchets dangereux doivent être étiquetés et emballés selon les normes internationales et communautaires en vigueur.

Quelques dispositions régaliennes sont contenues ou recommandées au niveau de la directive.

Tout établissement ou entreprise qui veut procéder au traitement de déchets doit obtenir une autorisation qui détermine au minimum les types et quantité de déchets qui peuvent être traités, les prescriptions techniques, les mesures de sécurité et de précaution, la méthode utilisée pour chaque type d'opération, les opérations de suivi et de contrôle ainsi que les dispositions relatives à la fermeture à la surveillance après fermeture.

La directive recommande aux Etats membres de mettre en œuvre des sanctions dissuasives à l'encontre de toute personne physique ou morale qui participe à la gestion des déchets (producteurs, détenteurs, courtiers, négociants, transporteurs, collecteurs, responsables des opérations de traitement) et qui contrevient à ses dispositions. Afin de s'assurer de sa bonne mise en œuvre, la directive habilite la Commission à établir des critères concernant, par exemple, les sous-produits, le statut de la fin de qualité de déchets et la détermination des déchets dits dangereux. Elle habilite également la Commission à adapter les annexes afin d'intégrer les progrès scientifiques et techniques. La directive considère en outre que ses objectifs, concernant la protection de l'environnement et de la santé, ne peuvent être réalisés de façon suffisante au niveau des Etats membres et que dès lors la Communauté pourra prendre des mesures



conformes au principe de subsidiarité consacré
à l'article 5 du Traité.