

DROIT ET POLITIQUE DES DÉCHETS INDUSTRIELS

ANALYSE COMPARATIVE DE SIX STRATÉGIES NATIONALES EN EUROPE

Serge Galaup, Me Christine Baudoin

Polytems Conseil, Chaney Connor Lemetais & Associés

Cette analyse comparative de six stratégies nationales (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg) « droit et politique des déchets industriels » dans des pays de l'union européenne est le fruit d'une collaboration de 3 intervenants du secteur de l'environnement :

- Polytems Conseil dont le département environnement et stratégies est le spécialiste de la communication dédiée aux déchets, à l'environnement industriel, la sécurité, la santé... et membre fondateur du réseau Ecu (European Communications Unit),
- Chaney Connor Lemetais & Associés, cabinet d'avocats d'affaires appelé à intervenir régulièrement dans le domaine du droit de l'environnement, membre du réseau international Pannone Law Group,
- Tredi : leader français du traitement des déchets industriels spéciaux difficiles.

The comparative analysis of six national waste strategies (Germany, Belgium, Spain, France, Italy, Luxembourg) « law and policy of industrial waste » in EU countries is the result of a collaboration between 3 major participants of the environmental sector:

- Polytems Consultant, whose environment and strategies department specializes in communication concerning wastes, industrial environment, security, health... and founder member of the ECU network (European Communications Unit),
- Chaney Connor Lemetais & Associated, a business lawyers' practice that regularly intervenes in the field of environmental law and member of the international network Pannone Law Group,
- Tredi, a french leader of difficult industrial special waste processing.

TEXTES FONDATEURS : NATIONS DÉFRICHEUSES/NATIONS SUIVEUSES

Si chaque pays étudié dispose d'une législation déchets on peut distinguer :

- Allemagne, Belgique et France dans une approche défricheuse au cours des années 70,
- Luxembourg, Espagne et Italie dans une approche suiveuse au cours des années 80.

Entre ces 2 étapes, les textes européens fondateurs ont été votés au Parlement (Cf. par exemple définition de la notion de déchet) et ont permis l'impulsion de la deuxième vague des pays suiveurs.

L'exemple type est la législation déchets italienne qui peut se résumer quasi exclusivement à une transcription en droit national des directives européennes (Cf. aussi l'exemple caricatural de la Grèce sur ce thème).

DÉFINITIONS DE LA NOTION DE DÉCHETS

La définition de la notion de déchets est à la base même de toute approche en matière de droit et politique déchets industriels.

Nombre des pays européens ont adopté la définition communautaire qui est également celle retranscrite dans les conventions internationales : substance ou objet « dont le détenteur veut se débarrasser ou se débarrasser ou dont il a

Tableau 1 : Textes fondateurs par pays et année de parution

Pays	Texte fondateur d'une politique déchets Industriels	Année de parution
Allemagne	« Waste Disposal Act » (Abfallbeseitigungsgesetz) (AbfG)	1972
Belgique	Loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques	1974
Espagne	Loi cadre sur les résidus dangereux n° 20 du 14 mai 86	1986
France	Loi n° 75 - 633 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux	1975
Italie	Décret du Président de la République n° 915 du 10 septembre 1982 (DPR 915/82)	1982
Luxembourg	Loi du 26 juin 1980 réglementant la détention et l'élimination, le ramassage, le transport et de manière générale toute activité ayant trait aux déchets	1980

Tableau 2 : Définition de la notion de déchets dans les différents pays étudiés

Pays	Définition générique	Classification générale	Textes de loi de référence
Allemagne	Deux manières de définir le concept « déchet » : Sur la base de critères subjectifs et fondés sur l'intention du propriétaire : « tout bien mobile dont le propriétaire veut se débarrasser », sur une base objective (c'est-à-dire selon les caractéristiques physiques) : « tout résidu dont l'élimination appropriée est nécessaire, dans l'intérêt de la santé publique et particulièrement pour la protection de l'environnement ».		Waste Disposal Act.1972 1986 Waste Act
Belgique – Région Flamande	Trois définitions légales du concept « déchets » : – <i>Déchets</i> : « toute substance ou tout objet dont le détenteur veut se débarrasser, se débarrasse ou est tenu de se débarrasser en vertu du présent décret ou en vertu des dispositions prises en application de ce décret ». – <i>Déchets dangereux</i> : « Déchets qui présentent ou peuvent présenter un danger particulier pour la santé de l'homme ou pour l'environnement ou qui doivent être traités, neutralisés ou détruits dans des établissements spéciaux ». « Toute substance ou tous objets qui relèvent des catégories figurant en annexe I dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».	Déchets Déchets dangereux	Décret du 2/07/81 concernant la gestion des déchets Décret du 5/07/85 relatif aux déchets spéciaux
– Région Wallonne	« Toute substance ou tous objets qui relèvent des catégories figurant en annexe I dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».	Déchets ménagers, agricoles, industriels, dangereux (hors toxiques) Déchets ménagers, particuliers, dangereux	Ordonnance du 7/03/91 relative à la prévention et à la gestion des déchets
– Région Bruxelloise	« Toute substance ou tout objet qui relèvent des catégories figurant en annexe I dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».		
Espagne	<i>Résidus toxiques et dangereux</i> : « matières solides, pâteuses, liquides, ainsi que gazeuses sous conditionnement, qui, étant le résultat d'un processus de production, transformation, utilisation ou consommation, sont destinés par leur producteur à être jetés et contiennent l'une des substances et matières répertoriées dans l'annexe de la présente Loi, en quantités ou concentrations représentant un risque pour la santé publique, l'environnement et les ressources naturelles ». <i>Déchets industriels et industriels spéciaux</i> : « toute matière solide, pâteuse ou liquide résultant d'un processus de fabrication, de transformation, d'utilisation, de consommation ou de nettoyage, que son producteur ou détenteur destine au rebut ».	Résidus urbains <i>Résidus industriels</i> : Résidus toxiques et dangereux Résidus industriels et industriels spéciaux (norme régionale) Résidus sanitaires	Loi 20 Article 2 du 14/05/86 Décret Royal 833 du 20/07/88 (Plan national de résidus industriels toxiques et dangereux + Décrets régionaux Ex. Décret législatif 2 du 26/09/91 sur les résidus industriels de la Communauté Autonome de Catalogne
France	<i>Déchets</i> : « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout un bien, meuble, abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ». Déchets retenus pour réglementation : ceux « de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits ou des odeurs et d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement ».	Déchets ménagers et assimilés Déchets industriels	Loi du 15/07/75 modifiée
Italie	<i>Déchets</i> : « toute substance ou objet dérivant de l'activité humaine ou des cycles naturels, abandonnés ou en état d'abandon. <i>Déchets spéciaux</i> : – Résidus issus des procédés de fabrication, résidus issus des activités agricoles, artisanales, commerciales et de services qui, de par leur quantité ou qualité ne peuvent être assimilés aux déchets urbains. – Déchets hospitaliers, infirmiers et équivalents, déchets non assimilables aux déchets urbains. – Déchets de démolition, de construction, d'excavations, machines obsolètes. – Tracteurs, remorques et véhicules équivalents et leurs pièces hors d'usages. – Résidus du traitement des déchets et de l'épuration des effluents. <i>Déchets toxiques et nocifs</i> : Ceux « contenant ou étant contaminés par des substances listées dans une clause spéciale du Décret, susceptibles de présenter un danger pour la santé et l'environnement ».	Déchets urbains Déchets spéciaux <i>Déchets toxiques et nocifs</i> – Autres déchets : radioactifs, déchets de mines et de carrières, déchets agricoles.	Décret du Président de la République n° 915 du 10/09/82 (DPR 9/05/82) (Hors décret) Législation particulière
Luxembourg	<i>Déchets</i> : « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériaux, produits, plus généralement tous biens, meubles abandonnés ou que son détenteur destine à l'abandon ou dont il a l'obligation de se défaire. <i>Déchets dangereux</i> : sont définis dans une liste – annexe à la loi.	Déchets Déchets toxiques et dangereux Huiles Autres déchets : – déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, – déchets nucléaires, – déchets particuliers (déchets d'animaux)	Loi du 26/06/80. Règlements Grand Ducaux : 01/08/88, relatif aux déchets toxiques et dangereux – 30/11/89, relatif aux huiles usagées – 19/12/89, relatif aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane

l'intention ou l'obligation de se défaire en vertu des dispositions en vigueur ».

Cette définition tente une synthèse entre critères objectifs (obligations) et critères subjectifs (intentions d'abandon) et peut, à cet égard, constituer un territoire privilégié pour des acteurs procéduriers (exemple transformation de terre de déblai en terre de remblai).

En France, la jurisprudence considère comme déchet toute matière usée non encore traitée et ce, même si son détenteur la destine au commerce et non à l'abandon.

Aujourd'hui encore, cette définition même du déchet est au cœur de litiges relatifs aux transferts de déchets transfrontaliers (Cf. l'affaire « Wastec – Strobel » du nom de cette société de Sarrebruck qui se bat pour faire reconnaître son droit à importer chez les agriculteurs lorrains des boues d'épuration du Bade – Wurtemberg ou de Rhénanie Palatinat, en attente d'un arbitrage européen après condamnation par le TGI de Metz).

La définition du déchet est précisée dans chacun des six pays retenus dans cette étude par l'existence de nomen-

clatures nationales visant à répertorier les différentes catégories de déchets.

Cette démarche, fortement inspirée de l'Annexe I de la directive 75/442/CEE modifiée et du catalogue européen des déchets, vise d'abord à discriminer déchets ménagers et déchets industriels.

Chaque pays a ensuite redéfini, à l'intérieur de la famille déchets industriels, un certain nombre de catégories spécifiques : déchets d'emballage, déchets hospitaliers, huiles usagées, PCB/PCT, déchets radioactifs.

HIERARCHISATION DES OBJECTIFS POLITIQUES

Aucun des pays étudiés n'échappe à la déclaration d'intention et, si chaque nation partage une vision commune du tiers gagnant (réduction à la source, recyclage ou réutilisation des déchets, élimination des déchets dans le respect de l'environnement général), la traduction sur le terrain diffère fortement selon les pays.

On mesure cet écart entre une nation défricheuse comme l'Allemagne qui passe d'une « loi sur le stockage des déchets » en 1972 à une « loi sur la prévention et la suppression des déchets » en 1986, tandis que l'Espagne (nation suiveuse) pose à peine en 1988 le principe de la création d'une infrastructure nécessaire au traitement et à la réduction des résidus (Plan national de résidus industriels toxiques et dangereux). Néanmoins, avec l'entrée en vigueur de l'acte unique en 1987 et plus récemment du traité de Maastricht (1^{er} novembre 1993), les politiques environnement en général (et déchets en particulier) des nations européennes visent à une évidente harmonisation.

Citons pour exemple la politique globale belge en matière d'environnement qui est basée sur le principe énoncé dans l'article 130R CEE : « les exigences en matière d'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté », conformément au traité de l'Union Européenne et aux directives et règlements d'application qui le complètent (principe du « pollueur payeur », prévention et classification des déchets en fonction de leur dangerosité et système d'autorisation).

MODALITÉS PRATIQUES DES FILIÈRES ET MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS POLITIQUES

Trait commun à tous les pays étudiés, la pression réglementaire s'exerce dans un ordre inverse à celui défini dans le cadre de la hiérarchisation des objectifs politiques.

Ainsi quel que soit le pays ciblé, l'élimination des déchets industriels y est fortement réglementée.

L'industriel a la responsabilité de l'élimination de ses déchets selon des filières internes ou externes soumises obligatoirement à l'autorité administrative.

L'Allemagne (tout comme la France avec la déclaration et l'autorisation) présente deux régimes de réglementation selon la complexité de l'unité :

- la procédure de détermination de projet,
- la procédure simplifiée d'autorisation.

La Belgique soumet (tout comme la France) l'instruction des demandes d'autorisation à enquête publique et à notice préalable d'incidences sur l'environnement ou à études d'incidences.

Par ailleurs, tant en région Wallonne qu'en région Bruxelles – Capitale, le législateur systématise actuellement la délivrance de permis uniques unifiant les diverses autorisations antérieures.

De plus, les approches fédérales de la Belgique et de l'Espagne s'inscrivent dans une logique d'autorisation délivrée par l'organisme régional compétent avec surveillance ultérieure organisée par les autorités locales et fédérées. En Belgique, la nouvelle Constitution coordonnée du 17 février 1994 a transféré la quasi – totalité des compétences déchets aux trois autorités fédérées : l'autorité fédérale ne conservant plus que trois compétences explicites (norme des produits, radiations ionisantes et transits de déchets).

En Espagne, la Communauté autonome de Catalogne (région la plus industrialisée d'Espagne) est la seule à avoir édicté ses propres normes en complément des prescriptions nationales (décret 142/1984 exigeant la concession d'une autorisation pour le traitement des déchets industriels).

Tableau 3 : Principes de base des stratégies nationales en matières de déchets industriels

Pays	Instrument de la stratégie nationale en matière de déchets industriels	Principes de base
Allemagne	Loi Déchets 1986 « Loi sur la prévention et la suppression de déchets »	Philosophie des 3 V : prévention (Vermeidung), réduction (Verminderung), récupération (Verwertung)
Belgique	Loi du 22/07/74 sur les déchets toxiques, Loi spéciale du 16/07/93 visant à la structure fédérale de l'État	– Principe du pollueur-payeur (Article 130R CEE) – Prévention et contrôle – Mesures à caractère fiscal
Espagne	Plan national de résidus industriels toxiques et dangereux (1988)	– Création de l'infrastructure nécessaire au traitement et à la réduction des résidus, – Coordination de la gestion des résidus
France	Loi du 15/07/75 modifiée (et directive du 18/03/91)	– Principe de prévention ou de réduction/valorisation – Principe de transparence des circuits
Italie	Loi n° 441 du 29/09/87	– Respecter les principes de base relatifs à l'exercice d'une activité liée à l'intérêt public – Encourager les filières recyclage, récupération, réutilisation – Favoriser la limitation de la production de déchets
Luxembourg	Loi du 28 juin 1980	– Assurer un traitement et un stockage sans nuisance – Promouvoir tri et recyclage – Contrôle et professionnalisation des filières

Tableau 4 : Responsabilité civile et pénale dans les différents pays étudiés

Pays	Responsabilité civile	Responsabilité pénale
Allemagne	Loi de responsabilité environnementale 1991 Code civil (Art. 823, 906 et 1004)	Code pénal (Art. 324 à 330) (en relation avec la loi déchets 1986)
Belgique	Code civil (Art. 1382 à 1384) Loi du 22 juillet 1974 (Art. 7) (Responsabilité objective du producteur de déchets toxiques)	Code pénal (en relation avec la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques)
Espagne	Décret Royal 833 du 20 juillet 1988 (Art. 6 relatif à la souscription d'un contrat d'assurance responsabilité civile) (Art. 27 relatif au dépôt d'une caution par les opérateurs)	Code pénal (sur la base d'amendes financières)
France	Code civil (Art. 1382 à 1386) (Responsabilité « prolongée » du producteur)	Nouveau code pénal en application de la loi du 16 décembre 1992 (en relation avec la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets)
Italie	Code civil (notamment au titre de la responsabilité civile)	Code pénal (Art. 590, 635 et 639 au titre des dommages sur la personne et sur la propriété)
Luxembourg	Code civil (Art. 1382 et 1384)	Code pénal (en relation avec la loi du 26 juin 1980)

L'Italie dispose d'un régime réglementaire avec délivrance d'une autorisation régionale pour l'établissement d'élimination.

Au Luxembourg, la loi du 27 juillet 1993 a créé une décharge nationale pour les déchets non ménagers.

Par ailleurs, tout établissement d'élimination des déchets est classé établissement dangereux dont l'existence et l'exploitation sont soumises à autorisation préalable, conformément à la procédure de la loi du 9 mai 1990.

En France, les notions de PREDI et de déchets ultimes sont venues compléter le cahier des charges du producteur de déchets industriels qui devait déjà, soit bénéficier d'un agrément pour procéder à l'élimination, soit recourir à une société agréée.

A l'inverse de la filière élimination, les filières relatives au recyclage des déchets et plus encore à la réduction à la source, ne sont que peu ou très rarement encadrées par des contraintes réglementaires.

L'Allemagne avec tant son « dual system » que son décret emballage, a fait en la matière figure de précurseur.

Le décret emballage visait, pour la première fois en Europe, à rendre producteurs et distributeurs financièrement et pratiquement responsables du devenir des emballages de leur production.

Cette expérience a également constitué avec la contribution financière volontaire au « dual system » la première dérive d'un système d'incitation : l'industriel préférant le paiement d'une taxe supplémentaire à la gestion interne de ses emballages.

Le succès du « point vert » auprès du grand public a accentué ce phénomène de dérive en revalorisant l'emballage comme support marketing, au lieu d'aider à sa minimisation. La loi déchets de 1986 a, par ailleurs, inscrit le recyclage au titre des préoccupations de l'industrie, introduisant ainsi le principe de définition de taux de recyclage par matériau (verre, étain...) négociés entre le ministère de l'Environnement et l'Industrie.

Le législateur a également introduit en Belgique le principe d'une éco - taxe susceptible de frapper à l'unité toute sorte d'objets « courte durée de vie » (récipients pour boissons non consignés, appareils jetables, piles électriques non

rechargeables...).

En France aussi, une politique de gestion des emballages industriels a été récemment mise en œuvre. Cependant, à ce jour, tous les décrets concernant la valorisation des produits recyclés, prévus par la Loi de 1975 n'ont pas encore été adoptés, confirmant bien la hiérarchisation des priorités donnée précédemment.

Il semble néanmoins que les techniques contractuelles (Eco - Emballages, Adelphi, Cyclamed) puissent bénéficier du soutien des pouvoirs publics.

Au Luxembourg, la législation impose, certes le principe de récupération préalable des déchets avant élimination, mais aucune modalité pratique n'est préconisée.

Il en est de même en Espagne, en Italie, où la politique de récupération/recyclage se borne bien souvent encore à des déclarations de principe, même si sectoriellement, des progrès ont été faits (huiles usagées notamment).

RESPONSABILITÉ CIVILE ET RESPONSABILITÉ PÉNALE

Dans chacune des législations nationales des pays étudiés, la responsabilité en matière de déchets peut s'exercer au plan pénal ou civil.

Mais pour chacune des législations étudiées, la notion de responsabilité recouvre d'abord et bien souvent uniquement les dommages causés à un tiers ou à la propriété et non à l'environnement en tant que tel (à l'inverse du système américain).

C'est la raison pour laquelle, en particulier en France, des prérogatives spécifiques ont récemment été accordées à certaines associations agréées de protection de l'environnement (Cf. sur ce point, l'approche voisine belge au titre de la loi du 12 janvier 1993, concernant un droit d'action en matière d'environnement, attribué au ministère public et aux associations de défense de l'environnement).

Toujours concernant la France, il convient de rappeler que la réforme du Code pénal (effective au 1er mars 1994) prévoit, et notamment en matière de législation déchets, une responsabilité pénale des personnes morales en sus de celle des personnes physiques qui les dirigent.

Les réflexions proches de l'Allemagne, la Belgique et la France autour des notions respectivement de « stricte responsabilité » (sans preuve de la faute à pondérer selon le système complexe de la « cause présumée »), « responsabilité objective » (fondée sur le support des conséquences par celui qui a créé le risque), « responsabilité prolongée » (non transférable à un tiers en cas de remise du déchet) sont autant d'apports aux schémas actuels moins aboutis de nations comme l'Italie et l'Espagne se référant classiquement, en la matière, encore aux règles de droit commun (le Luxembourg étant notamment, avec l'absence de fourniture d'une faute déterminée, dans un schéma intermédiaire). Il convient enfin d'évoquer la responsabilité administrative à travers deux exemples pris en France et en Belgique.

En Belgique, cette compétence a été établie par le vote d'une loi en date du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs qui contraint toutes les administrations à motiver d'une manière formelle et adéquate leur décision.

En France, l'administration peut être poursuivie en carence et jugée responsable en cas d'abstention à agir lorsque la loi lui en fait obligation. L'arrêt Francovitch est susceptible d'entraîner la mise en œuvre de la responsabilité de l'administration jusque dans le défaut de transposition d'une directive communautaire.

* **Serge Galaup,**

Polytems Conseil - 20, rue de l'Arcade - 75008 Paris

* **Me Christine Baudoin**

Chaney Connor Lemetals & Associés - 29, avenue Hoche - 75008 Paris

* **Marc Londchal**

Tredi - 62, rue Jeanne d'Arc - 75641 Paris cedex 13