

# LA NOTION JURIDIQUE DE DÉCHET OU QUELQUES INTERROGATIONS D'ORDRE SÉMANTIQUE

Caroline London\*

*Avocat à la cour, Cabinet Brizay London*

**Quiconque tente d'appréhender la notion de déchet sur le plan juridique se heurte aujourd'hui à de sérieuses difficultés et pourtant cette définition se situe au centre de très nombreux débats et interrogations notamment de la part des industriels.**

**Selon le droit applicable dans les pays de l'Union européenne, divers éléments peuvent être privilégiés tels que l'intention, l'abandon ou bien encore la volonté du législateur sous forme d'une obligation pesant sur le producteur. Mais au fond que qualifie-t-on donc désormais de « déchet » ?**

**Anyone who tries to approach the concept of waste on the legal point of view today is to meet deep problems. However, the definition is the focus of many debates and questions, notably from industrialists. According to European Union countries' applicable law different things may be considered such as intention, abandonment or the legislator's will, in the form of an obligation hanging over the producer. But from now on, what is really considered as a « waste » ?**

## LES DÉFINITIONS FRANÇAISES...

Dans un premier temps, le juriste va se pencher sur des textes de droit interne et trouvera une réponse a priori satisfaisante dans la loi du 15 juillet 1975 telle que modifiée en dernier lieu sur ces questions par celle du 13 juillet 1992. Il sera cependant confronté alors avec plusieurs notions, et notamment le déchet au sens strict, le déchet industriel spécial et enfin le déchet ultime.

### Le déchet

L'article premier, deuxième alinéa, de la loi de 1975 propose une définition qui repose sur l'abandon constaté ou envisa-

gé par le détenteur. Un pas de plus nous permet de parcourir quelques mètres supplémentaires dans le dédale législatif : l'abandon y est à son tour défini comme « *tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions de la présente loi et des règlements pris pour son application* » (article 3).

En d'autres termes, l'abandon n'est pas seulement l'acte intentionnel de se défaire ou de renoncer à la « chose » mais aussi celui de la céder pour échapper à des sanctions.

Depuis un arrêt du 13 mai 1983 « S.A. Moline », le Conseil d'État a encore étendu la définition législative du terme en s'éloignant de l'élément intentionnel, qu'il s'agisse de l'abandon ou de l'intention que l'on pourrait qualifier de commerciale. Le traitement économique de cette même « chose » ne lui fait pas échapper à son destin de déchet. Or les scandales sur les mouvements transfrontaliers de déchets, la réglementation toujours plus contraignante sur ce thème, la réaction psychologique face aux déchets sont autant de raisons pour lesquelles les industriels espèrent échapper de cette catégorie.

### Le déchet ultime

A première lecture, la notion de déchet ultime semble relativement simple : il s'agit du « *déchet résultant ou non du traitement d'un 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* ». Ainsi, tout ce qui ne servira plus à rien sera ultime.

Cette définition présente toutefois le désavantage de l'absence de sécurité juridique puisqu'elle est fondée sur des notions mouvantes qui évolueront nécessairement dans le temps.

Pour l'heure, ce problème n'a pas suscité trop de polémique puisque cette notion n'a vocation à être utilisée en pratique qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, date qui se rapproche certes à grande vitesse mais qui demeure encore relativement abstraite !

Il n'en demeure pas moins que cette notion fera probablement couler beaucoup d'encre lorsqu'il conviendra de déterminer si, oui ou non, il est possible de mettre les déchets dans une installation d'élimination par stockage, où, à compter de cette date butoir, seuls devront être accueillis les déchets ultimes.

### Le déchet industriel spécial

La réglementation française fait généralement référence à la provenance du déchet : c'est ainsi que l'on évoque les déchets ménagers et les déchets industriels.

La loi de 1975 telle que modifiée en 1992 a également introduit la notion de déchet industriel spécial. Il s'agit de ceux qui « *figurant en raison de leurs propriétés dangereuses sur une liste fixée par décret en Conseil d'État, ne peuvent pas être déposés dans des installations de stockage recevant d'autres catégories de déchets* ». La notion repose donc sur une définition a contrario et sur des critères qui devront être fixés

par décret... que nous attendons toujours !

Le projet est certes prêt ; il circule, mais fait l'objet de nombreux débats et de quelques interrogations.

Ce texte présente le mérite de se caler sur la liste de déchets dangereux adoptée aux termes de la décision du Conseil n° 94/904 du 22 décembre 1994 en application de la directive n° 91/689 relative aux déchets dangereux. Nous avons ici une harmonisation qui permet de rassurer tous ceux que la multiplication des listes et leur absence de coordination font frémir.

En revanche, la terminologie employée peut surprendre. On apprend en effet que les déchets industriels spéciaux comprennent notamment « *les déchets spéciaux des ménages, les déchets d'activités de soins et assimilées à risque* » ! Que les déchets ménagers et spéciaux comprennent les autres déchets tels que les déchets industriels banals...

La question première que l'on se pose alors est de savoir pourquoi le critère de provenance est conservé ; la construction en résultant semble parfaitement artificielle. S'agit-il uniquement de calquer les textes existants ou bien de bâtir un système qui tienne la route ?

Il est également prévu que les déchets qui seront qualifiés d'inertes ne devront pas se décomposer, ni brûler, ni produire une quelconque réaction chimique, physique ou biologique de nature à nuire à l'environnement et que leur potentiel polluant et leur teneur élémentaire en polluants ainsi que leur écotoxicité seront insignifiants. Existera-t-il dans ces conditions des déchets inertes ? Ceci n'est certes pas un débat pour juristes mais, même pour un non scientifique, tous ces critères semblent bien difficiles à remplir !

### ... ET CELLES DE L'UNION EUROPÉENNE

Devant les complications qui résultent de la jurisprudence française associée à la réglementation, le juriste se voit contraint ou, dans le meilleur des cas, attiré par un examen des textes communautaires. Ne l'oublions pas, l'ordre juridique communautaire, avec son corpus de textes et les arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, permet bien souvent de sortir de l'ornière des conflits relatifs à l'interprétation de textes nationaux.

Les directives communautaires relatives aux déchets ont opté pour une définition très souple ; en effet, aux termes de celle du 18 mars 1991 modifiant celle de 1975, il est prévu qu'est déchet « *toute substance ou tout objet figurant à l'annexe I dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* ».

Le catalogue européen de déchets (CED) auquel renvoie cet article a été adopté le 20 décembre 1993 ; il s'applique à toutes les catégories de déchets « *qu'ils soient destinés à des opérations d'élimination ou de valorisation* » (point 2 de la note préliminaire). Par ailleurs, il est précisé, ce qui accroît le trouble du lecteur en quête de certitudes, que « *le fait qu'une matière y figure ne signifie pas qu'elle soit déchet dans tous les cas. L'inscription sur cette liste n'a d'effet que si la matière répond à la définition des déchets* » (point 3 alinéa 2 de la note préliminaire).

Ce catalogue ne revêt enfin aucune force contraignante ; il est exclusivement destiné à servir de référence fournissant une terminologie commune valable dans toute la Communauté en vue d'améliorer l'efficacité des activités de gestion des déchets.

Pour épaissir quelque peu le mystère, signalons que cette liste ne correspond nullement à la nomenclature annexée au texte du règlement n° 259/93 du 1<sup>er</sup> février 1993 sur les mouvements transfrontaliers de déchets qui, avec ses listes verte, orange et rouge, retient le critère de dangerosité des déchets.

Qui plus est la liste de déchets dangereux prise en application de la directive n° 91/689 fournit une liste supplémentaire de déchets.

Typologie par liste ou critères permettant une classification ? Pour des raisons de « commodité », il semble que la première approche soit suivie ce qui pose de nombreux problèmes en pratique ! Retenons toutefois qu'en droit communautaire, seule la dangerosité - et non la provenance - est retenue pour établir des distinctions entre les diverses catégories de déchets. Encore une difficulté à surmonter en droit interne.

Mais revenons, après cette énumération des textes qui illustrent la complexité du propos, à la jurisprudence souvent limpide de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Dans ses deux premiers arrêts rendus le 28 mars 1990 sur renvois préjudiciels de tribunaux italiens, la Cour souligne que, au regard des directives applicables en la matière, la notion de déchet ne présuppose pas, de la part du détenteur qui se défait d'une substance ou d'un objet, l'intention d'exclure toute réutilisation économique.

Par ailleurs, la Cour déclare : *« la question de savoir si une substance ou un objet constitue une menace pour l'environnement est une question objective, et non pas subjective. Elle est étrangère à l'intention de la personne qui se défait de la substance. Il n'est pas possible non plus qu'une telle menace varie suivant que le produit peut ou non être recyclé ou réutilisé. »*

Enfin dans un arrêt du 9 juillet 1992 fondamental pour le débat sur le conflit entre la protection de l'environnement et la libre circulation des marchandises, Commission contre Royaume de Belgique plus connu sous le nom de déchets wallons, la Cour va encore affiner sa position.

Dans un premier temps, elle affirme que les déchets sont des marchandises aux fins de l'application du Traité mais précise cependant qu'il s'agit d'« objets de nature particulière », d'où la nécessité de prendre certaines précautions ce qui peut justifier certaines mesures locales visant à la protection de la santé ou de l'environnement.

La Cour refuse également d'établir une distinction en fonction de la recyclabilité ou non du déchet. Un tel critère variable dans le temps et l'espace est, il est vrai, dénué de toute sécurité juridique. Il n'en demeure pas moins que la catégorie « déchets » absorbe toutes ces marchandises qui sont souvent qualifiées de matières premières secondaires ou de sous-produits, créant ainsi de graves soucis pour les entreprises.

L'Allemagne a récemment fait l'expérience de cette interprétation très large de la notion du déchet puisque, le 10 mai 1995, alors même qu'elle avait procédé à une modification de sa législation après qu'elle ait démarré cette affaire, elle fut condamnée pour manquement à ses obligations aux termes de la législation communautaire. La notion de déchet en droit allemand, et plus précisément dans la loi sur les déchets (« Abfallgesetz ») du 27 août 1986, était en effet distinguée de celle du produit usagé susceptible de rester dans le circuit économique lorsque son détenteur veut s'en débarrasser aux fins d'une action sociale ou d'une opération commerciale. Cette contradiction avec la jurisprudence de la Cour fut donc sanctionnée !

Il résulte de la jurisprudence communautaire que la notion de déchet est indépendante de l'intention de son détenteur, de son caractère réutilisable ou non et de sa valeur économique. Comme le montre l'exemple allemand notamment, l'interprétation de la Cour de Luxembourg s'impose à toutes les institutions des États membres qu'il s'agisse du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire.

Cela étant, le débat reste ouvert ; en effet, les producteurs de ferraille, les industriels recyclant des produits qui seront ensuite remis sur le marché comme un produit neuf ne peuvent accepter le tribut que leur fait subir cette qualification, notamment lorsque des transferts doivent être effectués. L'OCDE et la Commission de l'Union européenne sont conscientes de ces difficultés et ont mis en place des groupes de réflexion pour tenter de faire évoluer cette notion mais le temps presse !

Par ailleurs, comment accepter une définition du déchet qui assimile ces « substances » à des marchandises mais qui, d'un autre côté, en réduit considérablement la libre circulation ; c'est ici que le débat sur la compatibilité entre protection de l'environnement et libre circulation devient délicat. On aurait souhaité une Union européenne sans de tels clivages ou avec une acception du principe de proximité à l'échelle de tous les États membres ce qui, incidemment, semblait être l'interprétation première des institutions communautaires...

Ainsi, qu'il s'agisse des définitions interne ou communautaire du déchet, l'insatisfaction est de mise. Cette question de simple sémantique a un impact considérable ; seule l'Union européenne pourra montrer la voie hors de ce labyrinthe où les intérêts divergents se déchirent !

\* **Caroline London**

Avocat à la cour, Cabinet Brizay London - 28, rue Meslay - 75003 Paris