

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi
relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.*

Par M. Jean COLLERY,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnaux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messager, Paul Minot, Michel Miroudot, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.*

Voir les numéros :

Sénat : 212 (1974-1975).

SOMMAIRE

	pages
<i>Introduction</i>	5
I. — La protection de l'environnement contre les dommages causés par les déchets et leur traitement	7
A. - La situation actuelle	7
1. les déchets des ménages	7
a) collecte	7
b) traitement	8
2. les déchets agricoles	9
3. les déchets industriels	9
B. - Les orientations récentes de la politique gouvernementale	10
1. les études et les recherches	10
2. les expériences en matière de collecte et de traitement des déchets ..	11
a) la collecte des déchets des ménages	11
b) le traitement des déchets industriels	11
3. la réglementation	12
a) l'information des responsables	12
b) le renforcement des contrôles et des sanctions	13
C. - Les dispositions du projet de loi	13
1. la responsabilité des producteurs de déchets	13
a) l'étendue de la responsabilité	13
b) la portée de la responsabilité	14
2. la généralisation de la collecte et du traitement des déchets	15
a) élimination des dépôts sauvages	15
b) déchets industriels et agricoles	16
c) déchets des ménages	16

II. — La protection des ressources naturelles : la lutte contre la prolifération des déchets et les incitations à la récupération des matériaux	19
A. - La situation actuelle	19
1. la prolifération des déchets	19
2. la récupération	20
3. la nomination du délégué aux économies de matières premières	20
B. - Les dispositions du projet de loi destinées à limiter la production des déchets	21
1. les dispositions du projet de loi	21
a) les incitations	21
b) les mesures contraignantes	22
2. les limites de la lutte contre la prolifération des déchets	23
C. - Les dispositions du projet de loi destinées à développer la récupération des matériaux	24
1. les incitations économiques	24
a) les fondements de l'intervention de l'Etat	24
b) les modalités de l'intervention de l'Etat	25
2. les incitations techniques	25
Conclusion	27
Examen des articles	29
Amendements présentés par la Commission	41

MESDAMES, MESSIEURS,

L'opinion et les pouvoirs publics ont pris conscience depuis quelque temps, dans les pays industrialisés, des dommages causés à l'environnement, au milieu naturel de vie, par l'accumulation des déchets de toute espèce.

La plus flagrante de ces nuisances est d'ordre esthétique. Il est loisible à chacun de constater les atteintes aux sites que constituent les décharges — sauvages ou non — ou la présence obsédante des « emballages perdus » qu'on n'en finit pas de retrouver partout. Entassés au milieu des forêts, abandonnés au bord des chemins, flottant dans les rivières, déposés sur les rivages par la marée, partout se retrouvent laids et nauséabonds, les résidus d'une production de masse incontrôlée.

Ce sont d'ailleurs les déchets d'exploitation — terrils miniers par exemple — qui ont modifié de façon irréversible le paysage de certaines régions.

La pollution des milieux naturels provoquée par les déchets, plus grave encore que le « préjudice esthétique » infligé aux sites, est également devenue évidente. Encore ne pense-t-on pas toujours aux multiples formes que peut revêtir cette pollution : si les conséquences des déversements dans les rivières ne sont hélas que trop apparentes, les effets plus insidieux des émissions de fumées, des infiltrations, du « lessivage » des déchets par les eaux de pluie sont encore trop rarement pris en compte.

Mais l'accumulation des déchets est également la preuve la plus évidente du gaspillage engendré par la « société de consommation » et par un système économique qui ne prend pas en compte les coûts réels de production.

Une fois vaincus les obstacles technologiques au développement de la production de biens manufacturés, le gaspillage, objet de la réprobation morale dans les sociétés traditionnelles, a soudain été promu au rang de vertu par les sociétés industrielles modernes, où il importe que tous — tels les citoyens de l'Utopie d'Aldous Huxley — consomment assez pour que « tournent les machines » et que se poursuive la « croissance » quantitative.

Malheureusement, l'abaissement des coûts de production a ignoré la raréfaction des ressources naturelles aussi bien que les coûts supportés par la collectivité du fait de la pollution du milieu naturel. La même « erreur d'appréciation » a conduit à puiser sans mesure dans la nature des matériaux de production pour satisfaire une « demande » de produits industriels parfois artificiellement créée, tandis que l'on mettait au rebut des quantités toujours croissantes de matériaux déjà transformés et réutilisables.

Sans doute une politique rationnelle d'élimination des déchets ne suffira-t-elle pas à enrayer le gaspillage dont la suppression exige en effet une transformation profonde des comportements et des mentalités, et la redécouverte d'un système de valeurs qui ne privilégie pas l'accumulation des « choses ».

Cependant, comme le mettait en évidence le rapport sur la lutte contre le gaspillage élaboré par le Groupe Interministériel d'Evaluation de l'Environnement (G.I.E.E.), la politique des déchets, au-delà des impératifs de protection des sites et du milieu naturel, peut permettre de poser les premiers jalons de la lutte antigaspillage, et de corriger certaines des erreurs de notre système économique, en ne faisant plus supporter à la collectivité le coût de l'élimination des déchets, et en organisant le recyclage des matières premières inconsidérément rejetées.

Plusieurs pays industriels se sont déjà engagés dans cette voie. La commission des Communautés européennes a récemment élaboré un projet de directive recommandant aux Etats membres d'orienter les réglementations nationales vers la protection de l'environnement et le ménagement des ressources naturelles.

Le projet de loi qui nous est soumis tient compte de ces deux préoccupations.

En effet, le projet de loi relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux entend compléter les lois et règlements relatifs à la prévention des dommages de toute sorte causés par les déchets et par leur élimination. Il devrait donc concourir efficacement à la sauvegarde de l'environnement.

Mais il doit aussi et de façon complémentaire permettre d'enrayer le gaspillage des ressources naturelles que traduit la prolifération des déchets, en restreignant le volume des déchets produits et en incitant à la récupération des substances qu'ils contiennent.

I. — LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT CONTRE LES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES DÉCHETS ET LEUR TRAITEMENT

Avant même que l'on parle d'environnement, de nombreuses préoccupations avaient conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures destinées à assurer la collecte et le traitement de certains déchets — sinon « leur élimination » au sens où l'entend le projet de loi — dans des conditions conformes aux exigences de la salubrité publique, ou, plus récemment, de la protection des sites ou du milieu naturel.

Bien qu'ils aient fréquemment été complétés et remaniés, et notamment depuis la création en 1971 du Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement, ces textes se sont révélés à l'usage insuffisants à résoudre les problèmes posés par les différentes sortes de déchets dont l'importance même est encore mal connue.

A. La situation actuelle :

On ne tentera pas, ici, de dresser la liste exhaustive des lois, décrets, arrêtés et circulaires qui visent l'enlèvement et le traitement des déchets, mais nous nous efforcerons d'esquisser un bilan des conditions dans lesquelles sont actuellement collectés et traités les quelques trente millions de tonnes de déchets qui sont « produits » chaque année par les ménages et les industries, sans compter les déchets de l'agriculture et des industries extractives.

1. LES DÉCHETS DES MÉNAGES

a) *Collecte.*

L'élaboration des schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères avait permis d'établir que 80 % environ de la population étaient desservis par un réseau de collecte des ordures ménagères, les « lacunes » des réseaux de collecte correspondant principalement aux zones d'habitat dispersé.

Cette collecte est le plus fréquemment effectuée selon les moyens traditionnels, dans des récipients de moins en moins adaptés à l'augmentation du volume des déchets.

Les moyens de collecte les plus conformes aux exigences de la salubrité et de la protection des sites (récipients hermétiques, sacs de papier ou de polyéthylène) ne sont encore utilisés que pour 3 à 4 millions d'habitants, selon les estimations du groupe d'études pour l'élimination des solides.

En 1973, les coûts de cette collecte s'échelonnaient entre 60 et 120 F par tonne d'ordures envelopées.

Mais les plus graves problèmes proviennent de la prolifération des déchets encombrants — mobilier, appareils ménagers, voitures — abandonnés par leurs propriétaires.

Les seuls appareils ménagers représentaient, en 1972, 122.900 tonnes de déchets, tonnage qui devrait doubler d'ici 1985. Viennent s'y adjoindre 5 % des 800.000 voitures hors d'usage « produites » chaque année. Or, la collecte de ces « monstres » est actuellement fort rarement organisée : ils ne représentaient, en 1973, que 1,5 à 6 % du poids total des déchets collectés, et ils sont encore le plus souvent abandonnés par leurs propriétaires pour former ces « décharges sauvages » qui constituent une des atteintes les plus flagrantes et les plus fréquentes à l'environnement.

Jusqu'à présent, la répression des dépôts sauvages, prévue notamment par le décret n° 66-841 du 10 novembre 1966 et, pour les abandons de voiture, par la loi n° 1301 du 31 décembre 1970, n'a pas donné grand résultat.

Les sanctions prévues par ces textes sont d'inégale importance. En tout cas, même après l'augmentation du taux des amendes prévues pour les dépôts simples (40 à 80 F) et pour les abandons de véhicules, ou d'ordures transportées à l'aide de véhicules (600 à 1.000 F), elles n'ont pas suffi à faire disparaître ces agissements, dont les auteurs demeurent du reste fréquemment impunis (1).

b) *Traitement.*

Le mode de traitement des ordures collectées est aussi fréquemment à l'origine de nuisances graves pour les sites, et de pollutions du milieu naturel. En 1970, les deux tiers des ordures collectées étaient mises en décharge. Or ces décharges sont le plus souvent des décharges « brutes », génératrices de destruction des sites, pollution de l'atmosphère et des eaux, odeurs et risques d'incendie. Les décharges « contrôlées », où les déchets sont broyés, et répartis en couches recouvertes au fur et à mesure de terre ou de sable, sont encore trop rarement employées. Cependant, de plus en plus de communes recourent à des moyens de traitement plus élaborés, incinération ou compostage.

(1) 11.250 amendes pour dépôt et abandon d'épaves de véhicules et de matériaux divers ont été infligées en 1972.

2. LES DÉCHETS AGRICOLES

Les problèmes des déchets agricoles ont longtemps été « ignorés », hormis les dispositions des règlements sanitaires et celles du Code rural qui visent à prévenir la pollution des rivières et des points d'eau consécutive à des infiltrations ou à des déversements, et les dispositions relatives à l'emploi des toxiques en agriculture, ou à l'enlèvement des cadavres d'animaux.

Mais l'évolution des formes d'exploitation agricole, et notamment l'apparition de l'élevage industriel ont donné une importance nouvelle aux problèmes des déchets agricoles. Or, si les porcheries industrielles ont été incorporées à la deuxième classe des établissements dangereux, incommodes et insalubres, les problèmes posés, par exemple, par les élevages de bovins et de volailles sont encore très peu étudiés.

Rappelons que les déchets d'élevage représentent plus de 200 millions de tonnes par an, les déchets végétaux plus de 100 millions de tonnes, et les cadavres d'animaux collectés par les équarisseurs 80 millions de tonnes environ.

3. LES DÉCHETS INDUSTRIELS

Leur importance et leur composition sont encore très mal connues et encore moins leur mode d'élimination, assuré le plus souvent de manière empirique, voire « inavouable », d'où la multiplication de nuisances, et d'« accidents de pollution » (déversements dans les eaux) fréquemment imputables à l'insuffisance des contrôles.

En fait, les lois et règlements ignorent la spécificité des déchets industriels dont on pensait pouvoir assurer le contrôle dans le cadre de la loi de 1917, qui prévoit le contrôle de l'administration sur les modes d'évacuation des déchets des établissements classés, et qui s'applique à de nombreux dépôts de déchets industriels, notamment aux dépôts de ferraille. Mais il ressort à l'évidence que ni la loi de 1917, ni les législations de l'eau et de la pollution atmosphérique, ni les prescriptions d'urbanisme n'ont permis de prévenir les nuisances créées par l'élimination ou l'accumulation des déchets industriels.

L'insuffisance des contrôles et des sanctions est pour beaucoup dans cet état de choses. Votre Commission a eu l'occasion de déplorer, en particulier, l'insuffisance des sanctions applicables aux infractions à la législation des établissements classés, et le peu de fermeté avec lequel elles sont appliquées. Un industriel a été condamné à une peine privative de liberté pour avoir entreposé des déchets toxiques dans une carrière : mais cette sévérité est restée exceptionnelle.

B. Les orientations récentes de la politique gouvernementale.

Depuis quelques années, et en particulier depuis la constitution d'une administration spécialisée dans la protection de la nature et la défense de l'environnement, de nombreux efforts ont été entrepris pour tenter de cerner et de résoudre les problèmes posés par les déchets — notamment les déchets solides — et pour réduire les nuisances induites par leur existence et leur traitement. Ces actions ont été menées conjointement par les différentes administrations compétentes dans les domaines de l'administration locale, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de la santé, du développement industriel et scientifique, l'administration de l'environnement jouant un rôle essentiel d'incitation et d'information.

Mais il a fallu, dans un premier temps, définir les orientations d'une politique cohérente.

Un groupe de réflexion interministériel, le groupe d'études sur l'élimination des résidus solides (G.E.E.R.S.), constitué en 1972 à l'initiative du Ministre de la Protection de la nature et de l'Environnement, a été chargé d'établir un rapport d'ensemble et de formuler des propositions pour une « politique des déchets ». Les recommandations du groupe ont mis en évidence la nécessité de compléter la législation applicable, et elles sont pour une large part à l'origine de la rédaction du projet de loi qui nous est soumis.

Mais elles ont aussi abouti au lancement d'études et de recherches, à des actions d'information, à des expériences tendant à mettre en place des actions exemplaires et à développer les techniques et les installations de traitement, tandis que diverses mesures réglementaires sont venues compléter ou renforcer les textes existants.

1. LES ÉTUDES ET LES RECHERCHES

Des études et des recherches avaient déjà été entreprises à l'initiative tant des différents ministères que de divers centres de recherche publics ou privés.

Ces efforts s'ajoutaient à ceux consentis pour diminuer la pollution de l'eau et la pollution atmosphérique (épuration des effluents, technologies non polluantes, épuration des fumées) qui constituent une partie intégrante de la lutte contre la pollution induite par les déchets.

En 1973, a été créé un comité scientifique « sols et déchets solides » dont les recherches ont été en 1974 orientées selon trois thèmes : l'action des déchets sur le milieu, la valorisation des déchets, les problèmes socio-économiques.

Par ailleurs, une série d'études portant sur certaines catégories de déchets, par exemple ceux des hôpitaux ou de l'agriculture, ont été entreprises. Mais il a surtout été décidé de procéder à un inventaire national, par branche et par région, des déchets industriels. Une première étude a déjà été effectuée, qui dresse un inventaire qualitatif et quantitatif des résidus d'activité de l'ensemble des industries automobiles. Cette étude a permis de recueillir des données précises sur l'origine et les conditions d'élimination actuelles et potentielles de ces déchets, soit 2 millions de tonnes de résidus divers (métal, bois, plastiques, huiles usées, etc.). Une somme de 2.100 millions de francs a été affectée par le F.I.A.N.E. à la réalisation de ces études.

2. LES EXPÉRIENCES EN MATIÈRE DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Plusieurs expériences ont été lancées ou encouragées par le Comité interministériel d'action pour la protection de la nature et de l'environnement, et ont bénéficié de subventions d'investissement du F.I.A.N.E.

a) *La collecte des déchets des ménages.*

La collecte sélective des déchets urbains a fait l'objet de deux expériences au Havre et à La Rochelle. Certes, ce mode de collecte a pour but premier de faciliter la récupération des matériaux. Mais il permet aussi d'améliorer les modes de collecte et de rendre plus satisfaisant le traitement des déchets. Il a été décidé, lors de la deuxième réunion de 1974 du C.I.A.N.E., d'étendre ces expériences en passant des « contrats de développement de la collecte sélective » avec une dizaine de villes représentant au total 1 million d'habitants. Le F.I.A.N.E. a accordé une première aide de 1,350 million de F pour assurer le démarrage de cette opération. Une partie de ces aides pourra être remboursée sur les bénéfices financiers de l'opération.

b) *Le traitement des déchets industriels.*

Le rapport du G.E.E.R.S. avait mis en évidence les graves lacunes de l'organisation du traitement des déchets industriels, et souligné la nécessité de favoriser la création d'installations de traitement de ces déchets, qui commencent à se constituer à l'initiative des groupements de producteurs. Il faudrait notamment créer une douzaine de centres disposant

de capacités importantes de traitement et pouvant assurer à la fois l'incinération, la détoxification, la mise en décharge des déchets ou leur récupération.

Le Comité interministériel d'action pour la nature et d'environnement (C.I.A.N.E.) a décidé d'accorder des subventions et des aides à ceux de ces centres qui pourraient être créés par des personnes publiques, ou, dans certains cas, par des producteurs de déchets.

En 1973, des aides d'un montant total de 2,250 millions de francs avaient été accordées pour la création des centres de Hombourg, Mantes-Limay et Nancy. De nouvelles aides ont été réparties au début de 1975 entre deux centres d'incinération de la zone Marseille-Fos, un centre collectif de traitement dans la zone de Feyzin et un centre d'incinération situé en Loire-Atlantique. Il est à noter que des agences financières de bassin ont également participé à ces opérations.

Enfin, le F.I.A.N.E. a contribué au financement d'opérations de résorption de stocks de pesticides toxiques invendables.

3. LA RÉGLEMENTATION

Les textes parus depuis 1971 se répartissent en deux catégories : d'une part, un grand nombre de textes ou de circulaires et d'instructions destinées essentiellement à compléter l'information des responsables locaux, et à favoriser la bonne réalisation technique des installations, d'autre part, des textes destinés à renforcer les contrôles de certaines activités et les sanctions applicables.

a) *L'information des responsables.*

La publication d'un grand nombre de circulaires ministérielles ou interministérielles a permis de développer l'information des responsables locaux, et de les orienter vers des systèmes satisfaisants de collecte et de traitement des déchets urbains. Ces textes ont traité notamment des systèmes de collecte des objets et déchets volumineux (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 mai 1971), de l'incinération des déchets urbains (circulaire du Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement du 6 juin 1972), des décharges contrôlées (circulaire du Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement du 9 mars 1973).

Dans le même ordre d'idées, il faut mentionner les deux décrets du 27 juin 1972 qui ont approuvé la rédaction de cahiers des charges types pour les installations de traitement par compostage et par incinération des résidus urbains, et l'arrêté du 7 mai 1974 relatif à la propreté des plages et des zones littorales, complété par une circulaire du 14 mai.

b) *Le renforcement des contrôles et des sanctions.*

Plusieurs textes étendant l'application de la législation des établissements classés ont comporté des dispositions relatives aux déchets, ainsi dans le cas des dépôts de chlore liquéfié et des sucreries-râperies.

Les dépôts de ferrailles et vieux métaux organisés par des professionnels, sont passés de la troisième à la deuxième classe des établissements classés et sont désormais soumis à autorisation préfectorale (décret du 20 mars 1973). De plus, une instruction du Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement a limité la durée de stockage des carcasses non traitées, afin de faciliter la résorption des dépôts de ferrailles.

C. — Les dispositions du projet de loi.

Elles devraient permettre de poursuivre et de généraliser les expériences que l'on vient de rappeler en étendant enfin à tous les producteurs de déchets des responsabilités précises, et en leur imposant des « obligations de faire » que les textes antérieurs, trop souvent uniquement répressifs, ne détaillaient pas avec la même précision.

Les dispositions du projet complètent en effet les lois et règlements existants sur deux points fondamentaux : elles posent le principe d'une responsabilité de tous les producteurs et détenteurs de déchets, quelle que soit la nature de ces déchets, et prévoient la constitution de circuits de collecte et de traitement de tous les déchets.

1. LA RESPONSABILITÉ DES PRODUCTEURS DE DÉCHETS

a) *L'étendue de la responsabilité.*

Elle ressort des dispositions combinées des articles 1, 2 et 3 du projet de loi, qui définissent très largement la portée du texte et les catégories de personnes soumises au respect de ces dispositions. La portée du texte tout d'abord : elle est précisée par l'article premier du projet qui vise l'ensemble des déchets et non pas, comme certaines législations étrangères, les seuls déchets « chimiques », « dangereux » ou « toxiques ».

La définition du déchet permet de combler les nombreuses lacunes des textes actuels, notamment en matière de déchets industriels et agricoles, sans abroger cependant, comme le précise l'article 4, les dispositions spéciales applicables à certaines catégories de déchets.

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. Notons que l'article 3 apporte à cette définition un correctif utile, afin que le producteur de déchets ne puisse échapper à ses responsabilités par le biais d'une transaction factice.

La désignation des responsables englobe, aux termes de l'article 2, « toute personne qui produit ou détient des déchets ». Les dispositions de l'ensemble du texte, et notamment de ses articles 4, 5, 6, 8, 15 et 16, précisent en outre que le terme de producteur de déchet s'entend également de tous ceux qui auront produit, importé, transporté ou distribué les biens générateurs de ces déchets.

b) *La portée de la responsabilité.*

Elle est définie par l'article 2 du projet de loi qui prévoit que les producteurs ou détenteurs de déchets sont tenus d'en assurer l'élimination de manière à éviter « tous effets nocifs » sur le sol, la flore et la faune, à préserver les sites et les paysages, à éviter la pollution de l'air et de l'eau, les bruits et les odeurs, et toute atteinte à la santé de l'homme et de l'environnement.

Cette énumération rend compte des différents aspects esthétique, écologique et sanitaire de la politique de protection de la nature et de l'environnement. Votre Rapporteur souligne, à cet égard, que bien peu des procédés de collecte et d'élimination des déchets actuellement pratiqués satisfont à l'ensemble de ces exigences, qui regroupent toutes les préoccupations qui avaient successivement motivé les réglementations relatives à diverses catégories de déchets. Si l'on songe, par exemple, que toutes les décharges brutes et la plupart des installations de traitement actuellement en service contreviennent radicalement aux prescriptions de l'article 2 du projet, on mesure l'ambition de la politique définie par le projet de loi.

De même, les obligations imposées aux producteurs et détenteurs de déchets sont beaucoup plus étendues que le respect des mesures de police et d'hygiène qui était auparavant exigé d'eux. Il ne s'agit plus, désormais, de prohiber quelques pratiques nuisibles mais d'une obligation de résultat, qui va fort loin puisque « l'élimination » des déchets inclut — votre Rapporteur insiste dès à présent sur ce point — la récupération des matériaux.

Votre Commission ne peut qu'approuver l'esprit de ces dispositions. Cependant, il apparaît qu'en fait la plupart des producteurs de déchets n'en assureront pas eux-mêmes l'élimination, comme le prévoient du

reste les dispositions du texte relatives à la collecte et au traitement des déchets des ménages et des déchets dangereux. C'est pourquoi elle suggère au Sénat de rectifier l'énoncé de l'obligation qui leur est faite et de décider que toute personne devra « procéder ou faire procéder à l'élimination » des déchets qu'elle produit ou détient. Cet amendement n'est nullement destiné à affaiblir la portée de l'obligation, mais au contraire à l'exprimer plus concrètement, afin que nul ne soit tenté d'y voir une clause de style.

2. LA GÉNÉRALISATION DE LA COLLECTE ET DU TRAITEMENT DES DÉCHETS

Tous les déchets, quelle que soit leur nature ou leur origine, devront donc désormais être éliminés sans porter préjudice à l'environnement.

Le projet de loi dégage et précise certaines des conséquences de ce principe, notamment celles qui définissent le rôle des collectivités locales, et celles qui prévoient les mesures à prendre pour éliminer certains dépôts sauvages.

a) *Elimination des dépôts sauvages.*

L'article 3 permet à l'autorité de police de faire éliminer aux frais du responsable les déchets abandonnés : cette sanction pourrait se révéler plus efficace que les dispositions répressives actuelles — quoiqu'elle ne résolve pas le problème de l'identification du responsable — et elle constitue en outre une application directe de la responsabilité du producteur de déchets.

Mais, en permettant à l'autorité de police d'intervenir en cas de « traitement » défectueux des déchets, l'article 3 permet en outre d'agir contre certains dépôts privés qui occasionnent les mêmes nuisances que les « décharges sauvages ».

Il était en effet loisible, à l'heure actuelle, aux personnes privées de laisser les déchets sur leur propriété, ou de permettre à autrui d'y entreposer des résidus.

Les dispositions du code pénal résultant du décret du 10 novembre 1966 ne visent d'ailleurs que celui qui dépose des matériaux ou déchets « en un lieu dont il n'est ni propriétaire, ni usufruitier ni locataire et sans y être autorisé par une personne ayant l'un de ces titres ». Dans de nombreux cas, les producteurs de déchets avaient ainsi pu, en rémunérant des propriétaires de terrain, se débarrasser de leurs déchets à bon compte, mais au détriment de l'environnement et en créant des risques graves de pollution.

L'article 3, qui autorise en des termes très généraux l'autorité de police à procéder aux frais du responsable à l'élimination des déchets « abandonnés ou traités contrairement aux dispositions de la présente loi », permet la résorption de ces dépôts.

b) *Déchets industriels et agricoles.*

La constitution des réseaux de collecte et l'élimination des déchets industriels ou agricoles seront laissées à l'initiative privée. L'Administration exercera naturellement un droit de contrôle sur les conditions de cette élimination. Le contrôle sera assez limité pour les déchets ne présentant pas de risques particuliers : il se réduira en fait au droit d'information que l'Administration se réserve, à l'article 5, sur les modes d'élimination des déchets provenant des produits introduits sur le marché national. Mais les déchets dangereux feront l'objet d'une surveillance plus active. Les dispositions de l'article 8 du projet prévoient que les entreprises produisant, important, transportant ou éliminant certains déchets dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat, devront tenir à la disposition de l'Administration une comptabilité de ces déchets, afin qu'il soit possible d'en contrôler le devenir avec toute la rigueur souhaitable. Si l'élimination de certains de ces déchets justifie des précautions supplémentaires, elle sera réservée à des installations agréées par l'Administration. Il ne faudrait pas, en effet, que le libre jeu de la concurrence aboutît à favoriser des procédés d'« élimination » peu coûteux, mais qui seraient générateurs de nuisances. Dans certaines zones industrielles ou des déchets particulièrement dangereux seraient produits en grande quantité, des plans approuvés en Conseil d'Etat pourraient déterminer les conditions d'octroi de ces agréments.

Des aides pourront être accordées aux entreprises d'élimination par l'Agence nationale pour l'élimination des déchets, établissement public, industriel et commercial de l'Etat, dont la création est prévue à l'article 21 du projet de loi. Ces aides devraient normalement relayer les subventions du FIANE actuellement accordées aux installations d'élimination des déchets. Enfin, si l'élimination de certains déchets doit être organisée à l'échelle nationale, ou en cas de carence de l'initiative privée, l'Agence pourra procéder elle-même à des opérations d'élimination.

c) *Déchets des ménages.*

C'est aux collectivités locales ou à leurs groupements qu'il appartiendra d'assurer l'élimination des déchets des ménages, y compris les déchets volumineux, et des déchets des industries, des services ou des établissements publics qui y sont assimilables, tels les déchets provenant de cantines, d'hôtels, ou de commerces.

En contrepartie de cette obligation faite aux communes, les personnes ou établissements desservis devront se conformer aux conditions de collecte fixées par l'autorité municipale, et pourront se voir assujettis au paiement de redevances représentatives des services rendus. Les communes auront en effet la faculté de gérer la collecte et le traitement comme un service industriel et commercial financé par la redevance prévue à l'article 14 de la loi de finances pour 1975. Sinon, elles pourront compléter la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par la perception d'une redevance particulière. Mais l'exposé des motifs du projet précise que dans ce dernier cas, elles ne pourront pas opter pour l'assujettissement à la taxe à la valeur ajoutée, ce qui peut alourdir la charge représentée par leurs éventuels investissements.

II. — LA PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES : LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES DÉCHETS ET L'INCITATION A LA RÉCUPÉRATION DES MATÉRIAUX

Si les nuisances induites par la production de déchets ont été perçues de tout temps, ce n'est que plus récemment que l'on s'est inquiété de la menace plus insidieuse que représente, pour l'environnement, le gaspillage de ressources naturelles que traduit la prolifération des déchets. La rareté des biens naturels n'est encore que très partiellement perçue, et leur prix reste sous-évalué. L'évolution des formes de production, qui tend à mettre sur le marché des biens nombreux, mais peu durables, celle des formes de distribution, qui a multiplié le volume des emballages variés, ont eu pour conséquence un gaspillage accru des matières premières et de l'énergie employées pour la fabrication de biens destinés à être rapidement mis au rebut.

Le souci de préserver l'environnement doit donc conduire à réduire ce gaspillage en agissant *en amont* de la production de déchets, pour réduire autant que possible la production de biens générateurs de déchets importants, et *en aval* pour assurer la récupération des matières premières réutilisables que contiennent les déchets. Cet aspect de la politique des déchets que l'on veut instaurer constitue l'originalité et l'intérêt essentiel du projet de loi. L'économie des ressources naturelles et la promotion du recyclage constituent en effet une préoccupation très récente aussi bien en France que dans les pays étrangers.

A. — La situation actuelle.

1. LA PROLIFÉRATION DES DÉCHETS

Aucune mesure législative n'a encore tenté de limiter la production de biens générateurs de déchets. Les conséquences de l'évolution des circuits économiques et du développement de la consommation, qui étaient très perceptibles aux États-Unis dès la fin des années 50 (c'est en 1960 que l'économiste Vance Packard a consacré un livre à « l'Art du gaspillage »), se sont donc librement développées en France depuis le milieu des années 60. Les nouvelles formes de distribution, les habitudes de consommation

qu'elles ont créées ont notamment eu pour conséquence d'augmenter considérablement la production des ordures ménagères (dont les emballages représentent aujourd'hui 40 % du poids total). D'après l'étude du G.E.E.R.S., le tonnage des matières premières utilisées pour les seuls emballages pourrait encore croître considérablement, pour passer de plus de 7 millions de tonnes aujourd'hui à 12 millions de tonnes en 1985.

De surcroît, la prolifération des emballages a pour conséquence une croissance plus que proportionnelle de la consommation de matières plastiques, lesquelles incorporent beaucoup d'énergie et sont de surcroît actuellement très peu recyclées.

2. LA RÉCUPÉRATION

L'état actuel des activités de récupération n'est pas très satisfaisant. Les activités de recyclage correspondent actuellement à un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 6 à 7 millions de francs et elles emploient 35.000 personnes. Mais la récupération porte surtout sur les déchets industriels et sur les déchets commerciaux (rognures, invendus, etc.) dont le coût de collecte est assez bas pour rendre concurrentiels les prix des produits recyclés. Les fluctuations que connaissent ces prix des produits, le coût actuel du tri des ordures ménagères expliquent que celles-ci ne soient actuellement que fort peu « exploitées ». Elles contiennent cependant chaque année 35.000 tonnes d'aluminium, 20.000 tonnes de cuivre, 3 millions de tonnes de papier.

Des expériences portant sur la collecte sélective des ordures ont déjà été entreprises : l'expérience menée à La Rochelle, depuis le 1^{er} juillet 1974, pour développer la récupération des papiers chiffons et plastiques a permis de récupérer environ 35 tonnes de déchets chaque semaine. Cependant, des mesures d'incitation sont indispensables pour développer de telles expériences, et surtout pour leur permettre de devenir rentables, en supprimant les aléas du marché de la récupération.

3. LA NOMINATION DU DÉLÉGUÉ AUX ÉCONOMIES DE MATIÈRES PREMIÈRES

L'augmentation des prix du pétrole avait déjà conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures favorisant les économies d'énergie.

Mais le décret n° 75-290 du 23 avril 1975, qui vient de nommer auprès du Ministre de l'Industrie et de la Recherche, un « délégué aux économies de matières premières », donne une tout autre dimension à la politique d'économies des ressources naturelles.

Le nouveau « délégué aux économies de matières premières », M. Jean-Philippe Lecat, aura un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de la politique que définit le présent projet de loi, puisqu'il aura pour mission (art. 2 du décret) :

« De promouvoir l'ensemble des actions propres à économiser les matières premières non énergétiques, tant par une utilisation plus judicieuse des matériaux en agissant à la fois sur les processus de production et sur les habitudes de consommation, que sous forme d'un recyclage rationnel des sous-produits des déchets ».

Les articles 3, 4 et 5 du décret, qui prévoit les modalités de l'intervention du délégué, montrent d'ailleurs toute l'influence qu'il pourra exercer dans la mise en œuvre de la politique des déchets :

« Art. 3. — [...] le délégué dispose en tant que de besoin, du concours des administrations et organismes publics compétents qui lui communiquent toutes informations sur leurs programmes et les travaux engagés dans les domaines des économies de matières premières, du recyclage et de la récupération.

« Art. 4. — Le délégué est consulté sur l'engagement de tout crédit et l'octroi de toute aide financière publics concernant les études et les opérations relatives aux économies de matières premières, au recyclage et à la récupération.

« Art. 5. — Le délégué propose au Ministre de l'Industrie et de la Recherche toute mesure réglementaire, administrative ou financière susceptible de concourir au développement des économies de matériaux en France, de renforcer la profession de la récupération et d'assurer la coopération sur le plan international.

« Il peut en outre proposer toute procédure nouvelle qui facilite le financement des projets envisagés. »

B. — Les dispositions du projet de loi destinées à limiter la production des déchets.

1. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Afin de freiner la multiplication des déchets, ou de faciliter la récupération des matières premières qu'ils contiennent, le projet de loi prévoit des incitations, que pourront compléter, le cas échéant, des mesures plus contraignantes.

a) Les incitations.

L'article 6 prévoit, en application du principe général de responsabilité des producteurs de déchets, que « les producteurs, importateurs et distributeurs » de produits générateurs de déchets devront « pourvoir ou contribuer » à l'élimination de ces déchets. Destinés à faciliter l'élimination des déchets, cette disposition devrait aussi agir sur le volume de leur

production, notamment lorsque la « contribution » à l'élimination des déchets sera représentée par le versement d'une taxe parafiscale, selon les projets d'institution de « taxes à l'emballage » ou de « taxe à la valeur d'élimination » qui ont été maintes fois évoqués depuis la mise en chantier du projet de loi.

Plusieurs pays étrangers ont déjà institué des systèmes de taxation des emballages.

La Suède a instauré depuis le 1^{er} juin 1973 une taxe de 10 centimes par « col » sur la plupart des emballages pour boissons prêtes à la consommation, vins et boissons alcoolisées, boissons à base de malt, boissons gazeuses et boissons dites « rafraîchissantes ». Les fabricants d'emballages, et éventuellement les importateurs ou distributeurs, pour les produits n'ayant pas donné lieu antérieurement au paiement de la taxe sont assujettis au versement de cette taxe. La Norvège a mis en application, depuis 1974, un système analogue de taxation des emballages.

Enfin, aux Etats-Unis, plusieurs Etats prennent des mesures dans le même sens. Par exemple, l'Etat d'Oregon distingue deux sortes d'emballage boisson : les emballages standard, qui peuvent être réemployés par tous les utilisateurs d'emballages et doivent être consignés au moins 10 centimes, les autres emballages, qui sont consignés au moins 25 centimes. L'Etat de Vermont a également imposé le retour au « verre consigné ».

Il est impossible, à l'heure actuelle, de préciser les conditions dans lesquelles seront appliquées les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 6. D'abord parce qu'on ne peut savoir encore quels seront les déchets dont les producteurs assureront l'élimination eux-mêmes, et ceux qui seront éliminés par l'entremise de l'Agence nationale des déchets. D'autre part, la suppression de certains « emballages perdus », par exemple, par retour à un système de consigne, peut poser des problèmes pratiques.

b) *Les mesures contraignantes.*

L'article 6, alinéa 1, dispose que « la détention en vue de la vente, la mise en vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets, peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination ou en cas de nécessité, interdites ».

Il est également difficile de définir actuellement la portée pratique de ces dispositions. Elle dépendra essentiellement, en fin de compte, de l'évolution et du développement des circuits de récupération, qui détermineront la possibilité d'élimination, ou de recyclage des matériaux entrant dans la composition des déchets.

En tout état de cause, un certain nombre de matériaux ne seront pas susceptibles, dans un avenir proche, et dans l'état actuel des sciences et des techniques, d'être éliminés sans produire des nuisances graves. C'est, en particulier, le cas des matières plastiques, notamment du chlorure de polyvinyle (P.V.C.) et du polystyrène : même si des procédés de récupération satisfaisants ont pu faire l'objet d'expériences encourageantes, leur généralisation est encore problématique. C'est aussi le cas de certains détergents non biodégradables. Aussi votre commission estime-t-elle indispensable d'interdire purement et simplement la fabrication et la mise en vente de ces produits. La rédaction actuelle de l'article 6, qui n'interdit d'ailleurs pas la *production* de biens impossibles à éliminer, ne semble pas permettre d'agir en ce sens avec toute l'énergie souhaitable. C'est pourquoi votre Commission des Affaires culturelles demandera au Sénat de prévoir, par un amendement, l'interdiction de fabrication et de mise en vente des produits qu'il est impossible d'éliminer sans danger pour l'homme et l'environnement.

2. LES LIMITES DE LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES DÉCHETS

Quelque rationnelle qu'elle soit dans son principe, il serait vain de se dissimuler que l'intervention en amont de la production des déchets risque de se heurter à des obstacles.

Il sera en effet difficile de revenir sur des modes de production et de distribution désormais ancrés dans les habitudes et les comportements des agents économiques. Dans le domaine des emballages, les expériences américaines de retour au « verre consigné » ne sont pas toujours concluantes. On constate d'ailleurs que depuis l'apparition des emballages perdus, les consommateurs français ont pris l'habitude de jeter la plus grande partie des emballages consignés (bouteilles de verre, par exemple) qui subsistent encore.

De plus le retour aux emballages consignés ne saurait se faire sans un bouleversement des structures de production des emballages. Enfin les structures nouvelles de distribution, fondées sur la présentation des denrées en unités séparées, et préemballées, semblent exclure ou du moins limiter la possibilité de retour à la vente « en vrac ». Cependant, l'institution d'une taxe sur les emballages devrait permettre d'en limiter l'importance qui peut paraître parfois excessive, le coût des emballages représentant de 3 à 15 % en moyenne du prix de vente des produits.

Mais le moyen le plus efficace de limiter le gaspillage des ressources naturelles doit sans doute être cherché dans le recyclage des matières premières incluses dans les déchets.

C. — Les dispositions du projet de loi destinées à développer la récupération des matériaux.

Le titre V du projet de loi est consacré à l'exposé des mesures spécialement destinées à développer la récupération des matériaux, dont l'article 2 du projet fait l'objectif principal de l'élimination des déchets. D'autres dispositions du projet sont destinées à faciliter les conditions techniques de la récupération, notamment celles qui permettent aux collectivités locales d'imposer certaines règles pour la collecte des déchets des ménages. En effet, si les dispositions du projet de loi sont de nature à lever les obstacles économiques qui s'opposent au développement des activités de récupération, elles doivent également contribuer à éliminer les obstacles techniques qui limitent encore le recyclage des matériaux inclus dans les déchets.

1. LES INCITATIONS ÉCONOMIQUES

Les mécanismes de l'économie libérale ne sont guère favorables au développement des activités de recyclage des matériaux, victimes des fluctuations de la demande et de la concurrence des produits vierges. Pourtant, au-delà de son intérêt écologique, la récupération peut être bénéfique pour l'économie : comme le rappelait le rapport du Conseil économique et social sur les ressources mondiales de l'économie française, le taux de récupération des vieux papiers à 45 % « permettrait chaque année d'économiser 400 millions de francs supplémentaires de devises, soit 18 % du déficit commercial global prévu pour 1974 », et le recyclage de la moitié des métaux ferreux et non ferreux consommés chaque année permettrait également de réduire nos importations de 20 à 25 %.

Il n'en reste pas moins que le développement de la récupération dépend essentiellement, à l'heure actuelle, de l'impulsion des pouvoirs publics.

L'article 16 du projet prévoit une intervention particulièrement énergique de l'Etat dans le processus de production.

a) Les fondements de l'intervention de l'Etat.

Votre Commission voudrait insister tout particulièrement sur l'énoncé des motifs qui justifieront l'intervention de l'Etat. Elle estime particulièrement positif, en effet, que le premier objectif assigné à ces actions soit « la sauvegarde de l'environnement ». Cette rédaction traduit une concep-

tion très élevée de l'intérêt général et elle met, à juste titre, l'accent sur le caractère préventif que doit revêtir l'action des pouvoirs publics. N'imposer, en effet, l'utilisation de matières récupérées qu'en cas de pénurie équivaldrait, si cette pénurie traduisait l'épuisement des ressources naturelles, à attendre que l'environnement soit détruit pour songer à le sauvegarder. Enfin, si la récupération peut avoir des effets bénéfiques sur l'économie, elle doit d'abord répondre à l'exigence fondamentale de respect de l'environnement. Cette exigence pourra du reste conduire à imposer le recyclage de matériaux pour lesquels aucune pénurie ne menace, afin d'éviter les effets nocifs que leur extraction peut avoir sur les sites, si elle nécessite, par exemple, l'ouverture de carrières.

b) *Les modalités de l'intervention de l'Etat.*

Aux termes de l'article 16, le gouvernement pourra, par décret en Conseil d'Etat, imposer aux fabricants de certains produits d'y incorporer une proportion minimale de matériaux récupérés. Cette intervention directe dans les processus de production permettra de régulariser le marché des produits récupérés en même temps qu'elle imposera une économie nette de matières premières, et aussi d'énergie.

Afin de faciliter l'observance de cette prescription, les différents producteurs et importateurs des produits visés pourront s'entendre pour utiliser des proportions variables de matériaux récupérés. Le respect de la proportion imposée s'appréciera alors au regard de l'ensemble des produits mis sur le marché. Toute discrimination frappant ces produits en raison de leur teneur en matériaux de récupération sera interdite.

2. LES INCITATIONS TECHNIQUES :

D'importants progrès ont été faits dans la mise au point de techniques de récupération, qu'il s'agisse des techniques de tri des déchets, ou de la mise au point de procédés de récupération propres à certains déchets, par exemple les pneumatiques ou les matières plastiques. Il est en effet souhaitable de parvenir à une valorisation maximale des déchets au lieu de se contenter d'en extraire de l'énergie par incinération, ce qui aboutit à la destruction de beaucoup de matières récupérables, ou d'en faire des composts dont la valeur est d'ailleurs diminuée par la proportion croissant de matières non fermentescibles qui y sont incluses.

Cependant, tous les déchets ne peuvent pas encore être récupérés dans des conditions satisfaisantes. Surtout, les frais de collecte et de tri des déchets peuvent rendre prohibitif le prix de revient des matières récupérées. Aussi le projet de loi inclut-il une série de dispositions destinées à faciliter l'organisation de la récupération des matériaux.

Il entre dans les attributions de l'agence nationale des déchets de contribuer à la mise au point — et à la mise en œuvre — de techniques de récupération mais aussi, le cas échéant, de procéder elle-même à des actions de récupération. L'action de l'établissement public aura donc une influence indirecte mais importante sur l'organisation de la politique de récupération. Cette organisation pourra, cependant, être assurée de manière plus dirigiste. L'article 9 permet à l'État de fixer les conditions de récupération de certaines catégories de matériaux, et subordonner l'exercice des activités correspondantes à l'octroi d'un agrément. De plus, aux termes de l'article 20, l'administration pourra planifier, sur tout ou partie du territoire national, certaines activités de récupération.

Enfin, les conditions de fabrication de certains produits peuvent rendre difficile ou impossible la récupération des divers matériaux ou éléments qui entrent dans leur composition. C'est pourquoi l'article 15 prévoit que l'autorité administrative pourra imposer aux fabricants toutes mesures propres à éviter cet inconvénient, y compris l'obligation de se conformer à certains modes de fabrication.

CONCLUSION

Votre commission prend acte de la volonté manifestée par le Gouvernement de réagir contre les incohérences de la situation actuelle, et contre les excès d'un système économique qui était à la fois prédateur des ressources naturelles et destructeur du milieu de vie. Les dispositions du présent projet de loi lui apparaissent propres à corriger certaines des aberrations de « l'économie de gaspillage » génératrice au surcroît d'une insupportable pollution, notamment en ce qu'elles obligeront les producteurs à intégrer dans leurs prévisions des coûts qui sont jusqu'à présent à la charge de la collectivité. De même, il apparaît indispensable de faire prévaloir, par des mesures incitatives ou contraignantes, la récupération des matières premières contenues dans les déchets sur le pillage des ressources naturelles auquel conduisent des calculs de rentabilité erronés.

Lors de l'examen par votre Commission des Affaires culturelles des conclusions de son rapporteur, un très large débat s'est instauré. Plusieurs commissaires ont insisté, notamment, sur les obstacles techniques qui s'opposent encore à l'élimination correcte des déchets, et ont souhaité que se développe, dans le public comme dans l'administration, une volonté plus affirmée de lutte contre le gaspillage.

M. Eeckhoutte a posé le problème de la destruction des déchets d'origine ménagère et a proposé à la commission d'introduire à l'article 2 du projet un amendement prévoyant que l'élimination des déchets devrait également permettre des économies d'énergie.

M. Ruet s'est interrogé sur les possibilités techniques d'éliminer les déchets sans altérer l'environnement, et il a souligné que le tri des déchets collectés était l'une des conditions fondamentales de la récupération des éléments utiles.

M. Habert, Mme Lagatu et M. Lamousse ont insisté sur la nécessité d'introduire dans le texte des dispositions interdisant la fabrication de produits, tels les plastiques ou certains détergents, qui sont impossibles à éliminer ou qui ne peuvent l'être sans occasionner des nuisances graves, par exemple l'émission de produits toxiques.

Votre Commission des Affaires culturelles souhaite que l'adoption de ce texte rende chacun plus attentif aux responsabilités qui lui incombent dans la protection du milieu naturel et de l'environnement. Elle suivra

pour sa part avec une attention toute particulière l'application de ce projet de loi, et elle souhaite que les administrations compétentes consacrent à la politique d'élimination et de recyclage des déchets tous les moyens nécessaires.

Sous réserve de l'adoption des amendements proposés, votre Commission des Affaires culturelles donne un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi n° 212 (Sénat, 1974-1975) relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des métaux.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier.

L'article premier donne la définition des déchets, et par là même, de la portée générale du texte.

Cette définition inclut un élément objectif (« Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation ») dont l'utilité est d'étendre la portée du projet de loi à toute espèce de déchets quelle qu'en soit la nature ou la provenance, à la différence des textes existants qui visent des déchets ou des catégories de déchets définis par leur nature (cadavres d'animaux, déchets radioactifs, etc.) par leur provenance (déchets des établissements classés), ou par une combinaison de ces deux critères (« ordures ménagères »).

Mais, en dernière analyse, le critère du déchet est essentiellement subjectif : c'est en définitive le comportement du propriétaire « de toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble » qui en fait un déchet, à partir du moment où il choisit de l'abandonner parce qu'il ne souhaite pas le conserver, et estime impossible ou inutile de s'en débarrasser par une transaction commerciale.

Le projet de directive européenne relative à l'élimination des déchets retient une rédaction très proche et qui fait appel également à une appréciation subjective du déchet : « tout résidu d'un processus de production ou d'utilisation et plus généralement tout bien meuble dont le détenteur veut ou a l'obligation de se débarrasser, ou qui ont été abandonnés ».

Le critère de l'abandon par le détenteur est en effet le seul finalement qui puisse être retenu pour définir l'ensemble des déchets, sans établir de confusion avec des sous-produits ou des biens susceptibles de rester dans le circuit de production et de commercialisation, ni avec l'ensemble des biens qui n'ont pas de valeur marchande, mais dont leur détenteur entend conserver l'usage.

Art. 2.

Cet article essentiel définit d'une part la responsabilité nouvelle, ces producteurs ou détenteurs de déchets, tenus d'assurer l'élimination de ceux-ci, et, d'autre part, ce que l'on doit entendre par l'« élimination des déchets ».

Le premier alinéa fait obligation à toute personne de se préoccuper du devenir des déchets qu'elle produit, qui proviennent des biens qu'elle a produits, ou qu'elle détient — par exemple pour assurer leur traitement — et la rend responsable d'assurer l'élimination de ces déchets en respectant l'environnement. Cette responsabilité nouvelle fonde l'ensemble des dispositions du projet, et justifie les obligations qu'il impose à tous ceux dont les activités de production, de transformation ou de consommation sont génératrices de déchets, ou à ceux qui sont chargés d'assurer la collecte ou le traitement de ces déchets.

Le respect de l'environnement auquel sont astreints les producteurs et détenteurs de déchets est défini de façon très large : sont en effet prohibés les dommages esthétiques que peuvent porter aux sites et aux paysages des déchets par ailleurs inoffensifs, les incidences d'ordre chimique ou physique sur le sol, la faune et la flore, les pollutions et nuisances de toute sorte, et les atteintes à la salubrité publique.

Amendement : votre Commission approuve tout à fait l'esprit de ce texte, et notamment la définition très large des obligations imposées aussi bien aux producteurs qu'aux détenteurs de déchets. Cependant, il lui semble que la rédaction du texte peut paraître restrictive, dans la mesure où elle semble exiger que les conditions de production et de détention des déchets lèsent l'environnement, pour imposer l'obligation de les éliminer. Certes, tous les déchets pourront, en fait, être à l'origine de l'une ou de l'autre des nuisances énumérées. Il semble néanmoins préférable d'exprimer plus nettement la responsabilité des producteurs et détenteurs de déchets. Par contre, il faut détailler davantage la sanction de cette responsabilité : l'obligation d'éliminer les déchets. Il est évident, en effet, que beaucoup de personnes, en particulier les ménages, n'assureront pas eux-mêmes l'ensemble des opérations que suppose l'élimination des déchets, sans que cela les dispense évidemment de prendre toutes dispositions propres à permettre cette élimination dans de bonnes conditions, ni de participer aux frais qu'elle peut entraîner. Aussi, votre Commission vous propose-t-elle de modifier la rédaction du premier alinéa de l'article 2 pour tenir compte de ces deux remarques.

Le second alinéa de l'article définit l'élimination des déchets. L'intérêt de cette définition réside dans l'importance qu'elle accorde à la récupération. Ce n'est, en effet, que dans les cas où cette récupération s'avère

impossible que l'élimination devra aboutir « au dépôt ou au rejet » dans le milieu naturel de produits dont il est précisé, par référence à l'alinéa premier, qu'ils ne doivent occasionner aucun dommage à l'environnement.

Amendement : Les objectifs assignés à l'élimination des déchets doivent faire place aux économies d'énergie que peut permettre l'exploitation des déchets. Si le recyclage des matériaux contenus dans les déchets permet en lui-même des économies d'énergie, il importe également de récupérer systématiquement l'énergie produite par l'incinération des déchets qui, actuellement, nécessite trop souvent, au contraire, une dépense supplémentaire d'énergie.

Art. 3.

Les deux premiers alinéas de l'article donnent à l'autorité de police le moyen de remédier à l'abandon de « monstres » et, d'une manière générale, à tous procédés d'élimination — par exemple, la mise en décharge — nuisibles à l'environnement, en assurant l'élimination d'office des déchets abandonnés ou insuffisamment traités aux frais du responsable. Cette procédure est une des conséquences logiques du principe de la responsabilité des producteurs ou détenteurs de déchets. Il est à craindre toutefois que, de même que les textes qui répriment les dépôts sauvages sur la voie publique ou dans une propriété privée, son application pratique ne se heurte trop souvent à l'anonymat des responsables.

Notons que rien ne s'oppose à ce que cette procédure soit appliquée dans une propriété privée, où le propriétaire aurait installé une décharge, ou permis son installation.

Enfin, l'article 3 tend à éviter que le producteur de déchets ne s'exonère trop facilement de sa responsabilité en rémunérant — comme c'est trop souvent le cas — un transporteur ou le propriétaire d'un terrain pour une « élimination » qui se réduit généralement à une mise en décharge de ces déchets.

Art. 4.

L'alinéa premier de l'article précise que le projet de loi n'entend pas abroger les textes qui régissent déjà l'élimination de certaines catégories de déchets, et dont il donne une liste non limitative.

L'alinéa 2 précise que les dispositions du projet ne s'opposent pas à la mise en jeu de la responsabilité civile de droit commun des producteurs, transporteurs ou détenteurs de produits générateurs de déchets, si l'élimination de ces déchets est cause de dommages.

TITRE II
PRODUCTION ET DISTRIBUTION
DES PRODUITS GÉNÉRATEURS DE DÉCHETS

Article additionnel 5 A (nouveau).

Amendement : Votre Commission estime indispensable d'ajouter, en tête du titre du projet de loi consacré à la production et à la distribution des produits générateurs de déchets, un article nouveau interdisant la production et la mise en vente de biens dont l'élimination est actuellement impossible, ou génératrice de nuisances graves pour l'homme et pour l'environnement. Il importe en effet de renoncer à la production de telles substances, dont les avantages sont minimes au regard des dangers qu'elles peuvent créer, et que l'on a jusqu'ici ignorées ou négligées. L'élimination n'est complète que dans la mesure où elle ne donne pas lieu à la production de matières dangereuses pour l'homme.

Art. 5.

Cet article fait obligation aux producteurs et importateurs de se préoccuper des moyens d'élimination des déchets engendrés par les produits qu'ils fabriquent et mettent sur le marché, et de fournir à l'administration, sur sa demande, toutes informations à ce sujet.

Art. 6.

Cet article très important autorise l'administration à réglementer et à interdire, le cas échéant, le stockage et la mise en circulation de biens générateurs de déchets, et oblige en tout cas leurs producteurs, importateurs et distributeurs à pourvoir ou à contribuer à l'élimination des déchets qui en proviendront.

Ils pourront s'acquitter de diverses manières de cette obligation : selon les cas, cette contribution pourra prendre la forme d'une participation directe des producteurs à l'organisation, à la collecte et à l'élimination de certains déchets — par exemple des pneumatiques — ou du paiement d'une taxe frappant le produit neuf et destinée à couvrir le coût de son élimination.

Les dispositions de l'alinéa 3 permettent de régler le problème des déchets qui sont actuellement source de nuisances, mais qui proviennent de biens qui auront été distribués et utilisés avant l'entrée en vigueur de la loi.

Leur élimination devra également être assurée, par leurs producteurs et distributeurs, ou à défaut par les producteurs et distributeurs de biens analogues. De toute façon, cette élimination sera considérée comme un service rendu et rémunérée comme tel : le principe de la non-rétroactivité de la loi impose en effet cette solution transitoire.

Enfin, le dernier alinéa a pour but de faciliter la collecte des déchets provenant de certains produits générateurs de déchets, en obligeant, si besoin est, leurs détenteurs à les remettre aux établissements compétents pour en assurer le traitement.

TITRE III

ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Art. 7.

La loi de 1917, dans sa rédaction actuelle, ne vise que les établissements industriels et commerciaux et ne s'applique qu'à certaines activités d'élimination. L'article en étend l'application à toutes les installations d'élimination des déchets, qu'elles soient exploitées par une personne publique ou par une personne privée. Notons que la jurisprudence avait déjà retenu cette solution en soumettant à la législation des établissements classés tous les dépôts d'ordures ménagères exploités par une personne publique (cf. C.E. 10 fév. 1937, commune de Saulx-les-Char treux).

Art. 8.

Cet article impose, dans le cas de certains déchets dangereux pouvant causer des dommages à l'environnement, soit en l'état, soit lors de leur élimination, la tenue d'une comptabilité précise de ces déchets qui permettra aux services administratifs de recueillir toutes informations nécessaires au contrôle de leur production et de leur élimination. Cette mesure devrait notamment permettre d'éviter certaines « pollutions accidentelles » qui sont en fait la conséquence d'une élimination insuffisante et incontrôlée de déchets dangereux, dont la production reste mal connue de l'administration.

Amendement : votre Commission vous suggère l'adoption, à cet article, d'un amendement destiné à harmoniser sa rédaction à celle de l'article 2 modifié.

Art. 9.

Renforçant les dispositions de l'article précédent, cet article autorise l'administration à imposer les conditions d'élimination de certains déchets particulièrement dangereux et prévoit qu'ils ne pourront être traités que dans des installations agréées par l'administration. Celle-ci pourra ainsi s'assurer que les déchets sont traités de manière satisfaisante et sans dangers pour l'environnement. Le rôle dont est investie l'initiative privée en matière d'élimination des déchets industriels doit en effet avoir pour corollaire un droit de regard des autorités administratives sur la façon dont est assurée une activité qui apparaît de plus en plus indispensable à la sauvegarde de l'intérêt public.

Art. 10.

Une intervention plus étendue de l'administration pourra s'avérer nécessaire dans certaines zones industrielles où sont installées un grand nombre d'activités productrices des déchets dangereux visés à l'article 9 (par exemple le Nord, la région Rhône-Alpes, la région de Marseille-Fos).

Cet article prévoit l'établissement de « plans régionaux » pour la collecte et le traitement de ces déchets. La création des installations d'élimination restera confiée, dans le ressort de ces plans, à l'initiative privée. Toutefois, l'administration pourra intervenir sur les conditions de la concurrence — par exemple en accordant l'exclusivité à une installation — afin de rendre plus rationnelle et plus efficace l'élimination des déchets.

Art. 11.

Cet article prévoit que le producteur des déchets dangereux visés à l'article 9 reste responsable des dommages causés par ces déchets, s'il les fait traiter par une installation d'élimination non agréée.

TITRE IV

DISPOSITIONS CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Art. 12.

Cet article crée aux collectivités locales l'obligation d'assurer l'élimination des déchets des ménages, y compris des déchets encombrants (mobilier, appareils ménagers, etc.), dont la collecte doit pouvoir être facilitée par application des dispositions de l'article 13, et de ceux qui peuvent « être collectés ou traités sans sujétion technique particulière » — notamment les déchets assimilables à la catégorie des « ordures ménagères » (déchets de cantines ou de restaurants).

L'étendue des prestations que devront assurer les communes sera définie par un décret en Conseil d'Etat, en tenant compte bien entendu de leur importance et, ainsi que le précise le texte du projet, de certaines données locales qui, telles les dessertes routières, seraient de nature à influencer sur les sujétions que représente la collecte des déchets. Votre Commission estime, pour sa part, qu'il est souhaitable — quitte à en moduler en tant que de besoin l'application — qu'un texte unique pris au niveau national impose, en la matière, un certain nombre de règles de base. Remettre aux autorités départementales le soin de fixer l'étendue des prestations exigées risquerait en effet, d'aboutir à des distorsions regrettables et, d'une façon générale, de rendre plus difficile l'organisation des activités de collecte et de récupération sur l'ensemble du territoire national.

— Le problème du financement.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la valeur locative des propriétés bâties risque d'être encore moins adaptée qu'elle ne l'est actuellement à la couverture du service rendu aux usagers — qui sont tenus, en tant que producteurs de déchets, de participer à leur élimination. L'article 14, paragraphe II de la loi de finances pour 1975 permet aux « communes, à leurs groupements ou aux établissements publics locaux qui assurent l'enlèvement des ordures, déchets ou résidus, de substituer à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et à la redevance sur les terrains de camping une redevance unique calculée en fonction du service rendu. »

Les communes pourront donc assurer le financement des services d'élimination en choisissant entre deux procédures :

1° Le financement par la redevance prévue par la loi de finances pour 1975, à laquelle seront assujettis les bénéficiaires des services assurés, qui seront gérés comme un S.P.I.C. Elles pourront alors opter pour l'assujettissement à la T.V.A. (paragraphe I de l'article 14 de la loi de finances).

2° Le financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui pourra être complété par une redevance se substituant, le cas échéant, à la redevance sur les terrains de camping, prévue par l'art. 62 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973, et qui sera représentative des services rendus pour l'enlèvement des déchets autres que ceux des ménages.

L'institution d'une redevance unique devrait sans doute apporter une meilleure solution aux problèmes financiers que la nouvelle loi peut créer aux communes. Toutefois, comme le souligne la circulaire n° 75-71 du Ministère de l'Intérieur relative aux conditions d'institution par les collectivités locales d'une redevance pour l'enlèvement des ordures, déchets et résidus, elle posera le problème de la détermination de son assiette, et celui de sa gestion, nécessairement plus complexe que celle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Art. 13.

Cet article permet d'imposer aux usagers des services municipaux des obligations destinées à faciliter la collecte ou la récupération des déchets : ainsi l'obligation de faire éliminer les déchets visés à l'article 12 par le service communal, ou par les entreprises auxquelles ce soin sera confié par la commune (al. 1), et celle de se plier aux conditions particulières qui pourraient leur être imposées, comme la collecte sélective de certains déchets ou des déchets encombrants (al. 3).

Notons qu'en application de cet alinéa 3, les communes pourront imposer aux usagers de porter eux-mêmes certains déchets aux installations d'élimination.

Enfin, dans le cas où certains producteurs de déchets — par exemple des commerçants — se chargeraient eux-mêmes de l'élimination de ces déchets, le maire pourra réglementer les conditions de cette élimination.

Art. 14.

L'article dispose que les différentes opérations (collecte, transport, stockage, tri, traitement) tendant à l'élimination des déchets devront être effectuées de manière à faciliter la récupération des matériaux utilisables. Le respect de cette obligation devrait conduire à développer les techniques de collecte sélective et surtout de tri des déchets (par exemple tri balistique, magnétique, ou par classificateurs à air). Certaines de ces techniques sont encore au stade de l'expérimentation et elles sont — il faut aussi le signaler — généralement assez coûteuses. Par contre, on devrait restreindre l'usage de procédés d'élimination tels que l'incinération, qui aboutit à la destruction de matériaux recyclables. Cependant, à la suite des études poursuivies par le Bureau de recherches géologiques et minières, des installations de récupération des résidus d'incinérations vont prochainement être exploitées industriellement, permettant de concilier l'incinération — productrice d'énergie — et la récupération.

Art. 15.

Cet article tend à tourner les problèmes parfois difficilement solubles que pose la récupération de certains matériaux qui peuvent se trouver associés ou mélangés à d'autres, et à améliorer la rentabilité des opérations de réutilisation, en permettant d'imposer aux fabricants de produits générateurs de déchets certaines formes d'utilisation de ces matériaux, ou des modes de fabrication propres à en faciliter la récupération.

Amendement : Votre Commission vous suggère l'adoption, au premier alinéa de cet article, d'un amendement destiné à en améliorer la rédaction.

Art. 16.

Les dispositions de cet article permettent au gouvernement d'intervenir dans le processus de production de certains produits, ou catégories de produits, pour imposer par décret en Conseil d'Etat l'utilisation, lors de leur fabrication, de matériaux ou éléments « récupérés ». Le respect de ce « taux de récupération » pourra également être imposé aux importateurs de ces produits.

Afin de tourner les difficultés techniques ou commerciales que peut présenter le respect de cette prescription (il pourrait être malaisé, par exemple, d'utiliser la même proportion de matériaux de récupération lors de la fabrication de différentes qualités de papier, ou d'exiger des importateurs de produits finis qu'ils se procurent sur les marchés étrangers des produits dont la composition respecte exactement une proportion donnée de matériaux de récupération), il est prévu que les producteurs et importateurs pourront s'entendre pour utiliser, chacun dans des proportions variables, les matériaux de récupération, pourvu que la proportion fixée soit respectée par rapport à la quantité totale de produits mis sur le marché français. Les producteurs et importateurs qui ne seraient pas partie à cet accord se verraient, quant à eux, imposer par décret en Conseil d'Etat l'emploi d'une proportion minimale de produits récupérés.

D'aucuns pourront trouver quelque peu dirigiste cette procédure qui donne en effet au gouvernement un pouvoir exceptionnel d'intervention dans la vie économique. Mais il apparaît à votre Commission que de telles procédures sont les seules qui permettront de lancer ou de relancer les activités et le marché de la récupération et donc de ménager les ressources naturelles. Si l'on s'en remet, en effet, aux seules lois du marché, il est à craindre que, compte tenu de la sous-évaluation qui caractérise encore beaucoup de biens naturels, dont la « rareté » est mal perçue, et des coûts induits par l'inorganisation actuelle des circuits de récupération, la quasi totalité des producteurs dédaigneraient de recourir aux matières premières « recyclées », sauf épuisement des ressources naturelles. Il est donc indispensable de recourir à l'interventionnisme que le développement des secteurs de la récupération rendra d'ailleurs peut-être inutile, dans un avenir plus ou moins proche.

Rappelons que ces dispositions ne sont pas contraires au Traité de Rome, puisqu'elles constituent une entrave technique à la circulation des biens, mais non une pratique discriminatoire.

Art. 17.

Cet article complète le précédent en prévoyant la nullité des clauses contractuelles prohibant la fourniture de produits contenant des matériaux ou éléments de récupération.

Art. 18.

De même, sera punie des peines prévues par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat en matière de publicité mensongère, la publicité fondée sur l'absence de matériaux récupérés dans la composition d'un produit, sous réserve que cette absence n'ait pas d'influence sur les qualités substantielles (par exemple la solidité) de ce produit.

Art. 19.

Cet article donne à l'administration la possibilité de fixer les conditions d'exercice des activités de récupération de certains produits, soit sur l'ensemble du territoire, soit dans certaines régions. Ces dispositions permettront de mieux contrôler les activités de récupération de certains déchets.

Art. 20.

Afin de rendre plus rationnelle la récupération de certains matériaux, des « plans de récupération » pourront être mis en place dans certaines régions, ou sur l'ensemble du territoire national. L'administration pourra, pour faciliter l'application de ces plans, réglementer l'installation de certaines des activités de récupération dont l'article 19 lui permet de contrôler l'exercice.

TITRE VI

AGENCE NATIONALE POUR L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Art. 21.

Il avait été primitivement envisagé de créer plusieurs instances destinées à promouvoir et à mettre en œuvre la politique des déchets : Un Comité des déchets, investi d'un rôle consultatif, une Agence nationale des déchets, chargée d'établir des programmes pluriannuels d'élimination et la récupération, qui aurait pu percevoir des redevances et distribuer des subventions par le canal des Agences financières de bassin, enfin des établissements publics industriels et commerciaux ayant pour objet l'élimination de certaines catégories de déchets industriels.

Mais les structures prévues par le projet définitif sont beaucoup plus légères, puisqu'elles se réduisent à la mise en place d'une Agence nationale pour l'élimination des déchets « établissement public de l'Etat chargé, soit de procéder aux diverses actions d'élimination et de récupération des déchets, soit de faciliter ces actions ».

En fait, l'élimination des déchets devrait être assurée principalement par les collectivités locales, pour les déchets ménagers, et par des installations privées, pour les déchets industriels. Cependant, l'Agence pourra agir directement pour assurer l'élimination, à l'échelle nationale, de certains déchets, ou accorder une aide financière à des opérations d'élimination et de récupération des déchets.

Ses interventions seront financées par les produits de taxes parafiscales perçues sur les produits neufs, ou par des redevances pour services rendus.

Votre Commission souhaite tout particulièrement que le rôle de l'Agence en matière de recherches et d'études relatives à l'élimination et à la récupération des déchets lui permette de contribuer à la solution des nombreux problèmes techniques qui s'opposent encore au tri des déchets et au recyclage de nombreux matériaux.

Aucune estimation des ressources dont pourrait disposer l'Agence n'a pu être fournie à la Commission. Il est actuellement prévu de lui accorder, au titre du budget de 1976, une dotation de l'ordre de 30 MF pour lui permettre de commencer de fonctionner.

TITRE VII

SANCTIONS

Art. 22.

Votre Commission a souvent déploré le manque de rigueur avec lequel sont sanctionnées les infractions à la législation de l'environnement, situation qui tient tant à l'insuffisance des contrôles mais qu'au caractère souvent peu dissuasif des sanctions prévues.

L'article prévoit, pour toutes les infractions aux dispositions de la loi, des peines de prison de deux mois à deux ans assorties ou non de peines et d'amendes de 2.000 à 100.000 F.

Il sera donc possible d'adapter à la gravité de l'infraction, la sanction infligée, tout en lui donnant un caractère suffisamment dissuasif.

Dans le cas où quelqu'un n'aura pas fait traiter des déchets industriels dangereux par un éliminateur agréé, le juge pourra ordonner sous astreinte la remise en l'état des lieux endommagés par ces déchets.

Par ailleurs, le juge pourra ordonner la fermeture temporaire ou définitive des installations d'élimination et de récupération qui fonctionnent sans avoir reçu d'agrément, lorsque celui-ci est nécessaire, et interdire à leurs exploitants l'exercice de leur activité.

Art. 23.

Cet article tend à permettre de poursuivre les responsables des infractions, et non seulement leurs auteurs matériels.

Art. 24.

Cet article énumère les personnes qualifiées pour rechercher et constater les infractions aux dispositions du projet de loi et leur donne de larges possibilités de contrôle et d'accès aux divers lieux qu'ils peuvent être amenés à inspecter.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

« Toute personne est tenue de procéder ou de faire procéder à l'élimination des déchets qu'elle produit ou détient, afin d'assurer la protection des sols, de la flore et de la faune, de respecter les sites et les paysages, d'éviter la pollution de l'air et de l'eau, l'émission de bruits et d'odeurs et, d'une manière générale, toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement. »

Amendement : Au second alinéa de l'article, après les mots :

... nécessaires à la récupération...

insérer les mots :

... de l'énergie,...

Article additionnel 5 A (nouveau).

Amendement : Avant l'article 5 insérer un article additionnel 5 A (nouveau) ainsi rédigé :

Sont interdites la production et la distribution des matériaux qui ne peuvent être éliminés sans effets nocifs pour la nature et pour l'homme.

Art. 8.

Amendement : Après les mots :

... soit en l'état, soit lors de leur élimination,...

remplacer les mots :

.. causer des nuisances de la nature de celles qui sont mentionnées à l'article 2,...

par les mots :

Compromettre le respect des prescriptions de l'article 2, alinéa premier.

Art. 15.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

...d'en faciliter la récupération ou de faciliter...

par les mots :

...de faciliter leur récupération ou...