

Paquet économie circulaire : les implications sur le droit français, la planification régionale et les projets industriels de traitement et d'élimination des déchets

Le 22 mai 2018, le Conseil de l'Union européenne a adopté le paquet économie circulaire. Un des textes adoptés amende la Directive 2008/98/CE relative aux déchets. Cette nouvelle version de la directive cadre emporte un certain nombre de conséquences dont la clarification est nécessaire pour la bonne application de ce texte, et surtout son anticipation en France.

En effet, plusieurs travaux structurants sont en cours en France. En particulier dans le contexte de la planification régionale des déchets, il importe que les décisions prises par l'Etat, les collectivités locales et les entreprises soient dès à présent fondées sur et compatibles avec la directive cadre telle que modifiée, laquelle est globalement plus claire et contraignante que la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 (LTECV).

I - Les effets de la directive pendant le délai de transposition et passé ce délai

Les Etats Membres disposent, en application de l'article 2 de la Directive de 2018, d'un délai de 24 mois à compter de l'entrée en vigueur du nouveau texte (20 jours après publication au JOUE). Ce délai implique :

- d'une part la transposition dans les délais impartis par l'Etat français des dispositions de ce texte, soit à horizon 2020 ;
- d'autre part, en l'absence de transposition, les dispositions claires et inconditionnelles de cette directive seront invocables par les justiciables, et aucune disposition réglementaire incompatible avec la directive ne pourra subsister (CE, Ass., 30 octobre 2009, n°298348) ;
- l'impossibilité pour les autorités françaises, locales ou nationales, pendant le délai imparti par la directive, de prendre des mesures de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive (CE, 10 janvier 2001, n°217237).

Dès à présent, il convient donc pour l'Etat français et les autres autorités publiques en charge de la gestion et de la planification des déchets, de prendre des décisions compatibles, dans l'immédiat et à terme, avec la directive européenne, dont la transposition dans les délais les meilleurs permettra la traduction au sein du droit français de ses dispositions.

II - Des objectifs spécifiques à atteindre pour les déchets dits "municipaux"

La directive relative aux déchets comporte désormais de nouveaux objectifs, clairs et inconditionnels, qui doivent guider l'action de l'Etat, des collectivités locales et des Conseil régionaux. Cela concerne tant le traitement effectif des déchets, que la planification de ce traitement.

Concernant les biodéchets, « *les États membres veillent à ce qu'au plus tard le 31 décembre 2023 [...], les biodéchets soient soit triés et recyclés à la source, soit collectés séparément et non mélangés avec d'autres types de déchets* » (article 22 de la directive déchets tel que modifiée).

En outre, il est désormais prévu que au moins 55% des déchets municipaux en poids soit réemployés et recyclés en 2025, puis 60% en 2030, et 65% en 2035 (article 11 tel que modifié). Ces objectifs apparaissent en ce sens plus élevés que les dispositions actuelles du Code de l'environnement, et en particulier son article L541-114°.

De plus, ces objectifs sont des objectifs minimum (« *au moins* ») et juridiquement contraignants dans la mesure où, comme pour le respect de toute obligation découlant du droit européen, les Etats membres peuvent être poursuivis devant la Cour de Justice de l'Union européenne et tenus responsables de leur non atteinte. De jurisprudence constante, l'Etat est en effet responsable des manquements des autorités « *inférieures* » telles que les collectivités locales qui le composent.

Cet objectif de réemploi et recyclage diffère sensiblement de l'objectif inscrit dans la LTECV du 17 août 2015 dans la mesure où :

- l'objectif de la directive est exprimé en réemploi et recyclage, et non en "valorisation matière", laquelle est une notion plus large et moins stricte (en incluant par exemple l'usage des mâchefers en remblais) ;
- ces objectifs européens sont spécifiquement applicables aux déchets dits "municipaux", et non à la catégorie globale des "déchets non dangereux non inertes" (DNDNI) comme le prévoit la LTECV. Par conséquent, la directive met clairement fin aux hésitations relatives à l'interprétation de la LTECV sur le fait de savoir si les collectivités devaient ou non respecter individuellement l'objectif de « valorisation matière », devenu objectif de réemploi / recyclage.

En outre, la directive prévoit d'ores et déjà certaines méthodes de calcul relatives à l'atteinte de cet objectif général de réemploi / recyclage (la Commission devant prochainement compléter cette méthodologie) :

- à partir du 1er janvier 2027, seuls les déchets organiques collectés séparément ou triés à la source pourront être comptabilisés comme « recyclés » (nouvel article 11a) ;
- concernant les déchets issus de l'incinération, seuls pourront être comptabilisés dans le recyclage les métaux récupérés après combustion, sous conditions de qualité que la Commission doit encore établir (même article). L'article 37-2 tel que remplacé dispose clairement que « *les États membres communiquent la quantité de déchets utilisés pour le remblayage et d'autres opérations de valorisation matière séparément de la quantité de déchets préparés en vue du réemploi ou recyclés* » ;
- enfin, la directive insiste sur le caractère effectif du recyclage, puisque que « *le poids des déchets municipaux recyclés est mesuré lorsque les déchets entrent dans l'opération de recyclage* » (article 11bis 1.c). Le recyclage est clairement réaffirmé comme une notion distincte, juridiquement et comptablement, de celle de taux de collecte séparée qui ne rend pas exactement compte des déchets effectivement recyclés *in fine*.

La définition des « *déchets municipaux* » spécifiquement concernés par ces objectifs, et nouvellement créée à l'occasion de la révision de la directive, est fondamentale. Les déchets municipaux sont ainsi définis comme (nouvel article 3-2b) :

- les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant des ménages, y compris le papier et le carton, le verre, les métaux, les matières plastiques, les biodéchets, le bois, les textiles, les emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les déchets de piles et d'accumulateurs, ainsi que les déchets encombrants, y compris les matelas et les meubles ;
- les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant d'autres sources lorsque ces déchets sont similaires par leur nature et leur composition aux déchets provenant des ménages.

Au-delà des implications de comptabilisation statistiques relatives à la reddition des différents rapports par les collectivités locales et l'Etat français vis-à-vis d'Eurostat, la directive a entendu s'appliquer spécifiquement aux déchets municipaux ainsi définis, c'est-à-dire à un gisement plus finement défini que celui, global, des « déchets non dangereux non inertes » retenu par la loi française.

L'objectif ainsi exprimé constitue donc une donnée fondamentale pour la bonne prévision des exutoires qui ne constituent ni du réemploi ni du recyclage, c'est-à-dire pour les modes de traitement par stockage (10% de déchets municipaux stockés en 2035 en application de la nouvelle directive relative à la mise en décharge) ou par traitement thermique des déchets.

III - Une planification régionale des déchets dont les projections doivent être conformes aux nouvelles dispositions de la directive

La planification des déchets et des investissements demeure une obligation fondamentale requise par la directive. Cette compétence est aujourd'hui confiée en France aux Conseils régionaux, lesquels sont à l'heure actuelle en pleine publication de leurs projets de plans avant consultation formelle des parties prenantes.

Ces premiers projets de plans, et probablement les prochains à venir, ont été élaborés sur la base des dispositions de la loi française et de ses objectifs exprimés de façon générale dans la LTECV. Certains des plans publiés à l'heure actuelle ne sont pas conformes à cette exigence faisant peser sur les collectivités en charge de la gestion des déchets des objectifs spécifiques.

En effet, l'état du droit français a amené plusieurs Conseils régionaux, dans les projets de plan publiés et mis en consultation, à appliquer un objectif général de recyclage à tous les types déchets, sans distinguer entre déchets d'activités économiques et déchets ménagers. Un des risques à une telle expression des projections des plans est ainsi de compenser une non atteinte des objectifs fixés par la loi par les collectivités, par le recyclage des déchets d'activités économiques parfois plus élevé.

Les prévisions des plans doivent être établies à horizon 6 et 12 ans, c'est-à-dire, au regard du calendrier d'élaboration, à horizon 2030, échéance bien intégrée par la directive (60% de réemploi / recyclage des déchets municipaux à cette date).

Or, dans la mesure où la directive relative aux déchets telle que modifiée clarifie la situation juridique des déchets municipaux et des objectifs y afférent, il est nécessaire que les plans régionaux mettent en œuvre les dispositions de la directive dès cette première « génération » de plans, afin de ne pas devoir attendre la seconde génération de ces plans, c'est-à-dire dans 12 ans, pour ce faire.

En somme et en vertu du caractère effectif du droit européen, cette première génération de plans ne doit pas « compromettre » la bonne mise en œuvre de la réglementation européenne en la matière. Cela est d'autant plus clair que les dispositions précitées (objectifs, calendrier et définitions) constituent des dispositions claires et inconditionnelles de la directive.

Sur ces points, la marge de manœuvre des Etats Membres sera particulièrement limitée.

Il en découle que les plans régionaux doivent, de toute urgence et dès la première génération à paraître :

- prévoir des objectifs spécifiques de réemploi et de recyclage applicables aux collectivités locales, sur la base de leurs déchets "municipaux", pour que chaque région respecte effectivement, chacune, l'objectif de réemploi / recyclage des déchets municipaux sur son territoire ;
- fixer de tels objectifs à tous les syndicats de traitement ou grandes intercommunalités en charge du traitement des déchets, qui devront chacun, individuellement, respecter ces objectifs pour leur bonne atteinte collective au niveau régional et national. L'atteinte de cet objectif est d'autant plus importante pour les syndicats représentant une production importante de déchets municipaux sur le territoire d'une région donnée. Conformément à la jurisprudence, les dérogations ne pourront être que mineures (voir TA Rennes, 24 mai 2017, n°1404871) ;
- calibrer des exutoires cohérent, en matière de stockage (10% de déchets municipaux stockés en 2035) et d'incinération des déchets (indépendamment de leur niveau de performance énergétique), permettant d'atteindre les objectifs fixés en 2030 puis 2035.

Parmi les mesures de transposition, il serait ainsi particulièrement utile que la loi NOTRe du 7 août 2015 et le décret du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets, précisent clairement cette articulation entre planification des déchets, mise en œuvre du paquet économie circulaire, et atteinte des objectifs qui lui sont attachés. Ces objectifs doivent en outre être transposés dans le Code de l'environnement.

Enfin, il reviendra à l'Etat français, au travers des autorisations préfectorales à délivrer en application de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, de s'assurer que les projets portés par les collectivités locales en la matière permettent effectivement de respecter les objectifs de la directive, le cas échéant en évitant toute surcapacité à terme en stockage ou en traitement thermique des déchets.

A Paris, le 5 juin 2018



Alexandre FARO
Avocat à la Cour