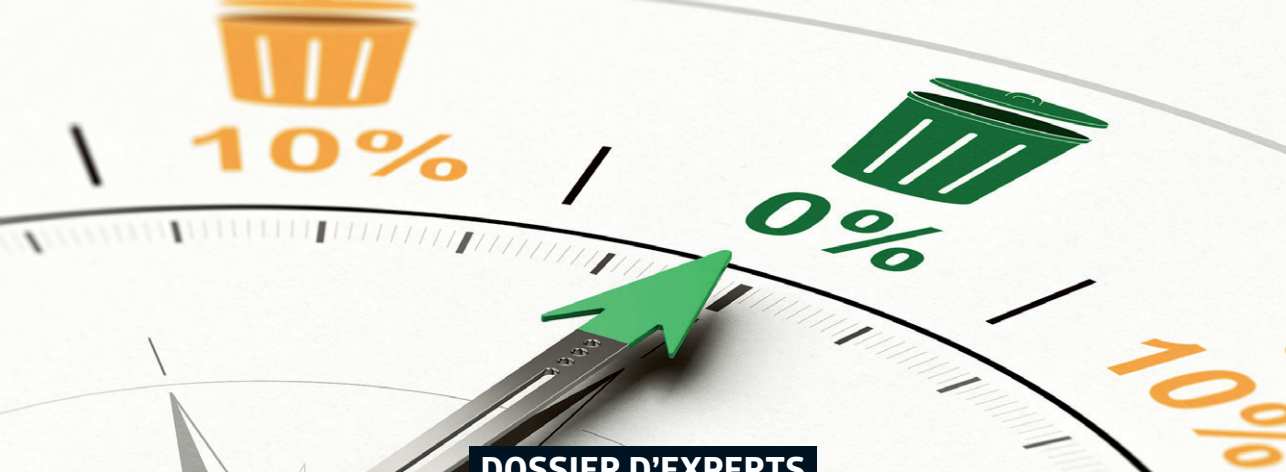




DOSSIER D'EXPERTS

GESTION TECHNIQUE

La gestion optimisée des déchets par les collectivités territoriales

Relever le défi de la transition

Emmanuel Perois

Avocat

Xavier Matharan

Avocat

La gestion optimisée des déchets par les collectivités territoriales

Relever le défi de la transition

Si à l'origine, l'intervention des acteurs publics dans le domaine des déchets ménagers pouvait se limiter à cette double mission de collecter et de traiter les déchets produits par les ménages, ce paradigme simpliste n'est plus d'actualité.

L'intervention des collectivités en la matière se veut désormais complexe dès lors qu'une pluralité de législations et de réglementations leur sera opposable dans ce domaine, que ce soit en matière environnementale, de commande publique, d'urbanisme et de droit des collectivités territoriales.

En outre, les collectivités devront nécessairement basculer vers le nouveau modèle d'économie circulaire et oublier le modèle linéaire d'antan, afin de relever le défi de la transition énergétique.

Le présent ouvrage a donc pour objectif d'aider les acteurs publics à relever ce double défi de sécuriser leurs contrats en lien avec la gestion des déchets et de basculer vers le modèle circulaire, en voulant être un réel outil d'aide à la décision dans la mise en œuvre concrète des projets des collectivités, et ce à chaque étape de leur projet.



Emmanuel Perois bénéficie d'une expérience de plus de 12 ans dans le domaine du droit public des affaires et notamment dans le domaine de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il dispose d'une expertise de premier ordre dans le domaine de la passation et du suivi des contrats conclus dans le domaine des déchets (collecte, traitement, coopération) et a assisté les collectivités sur des problématiques liées à ce type de contrat. Il est ainsi sollicité dans le cadre de la passation de contrats relatifs au renouvellement ou à la création d'UVE et d'UVO, mais également en matière de création et d'exploitation de centres de tri.



Xavier Matharan, avocat associé fondateur du cabinet PARME Avocats, diplômé de l'IEP de Paris et ancien magistrat financier, bénéficie d'une expérience reconnue de plus de 20 ans dans le domaine de l'assistance juridique apportée aux personnes publiques dans la mise en œuvre de leurs grands projets, notamment dans le domaine des transports. Conseiller technique du ministre de l'Environnement (1992-1993), puis du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (1997-1998), il a participé à la rédaction de plusieurs textes majeurs dans le domaine des contrats publics et de l'environnement. Fort de plus de 25 ans d'expérience en droit public des affaires et d'une expérience reconnue en matière de conseil et d'assistance juridiques auprès d'un grand nombre de personnes publiques.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-1944-5

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

GESTION TECHNIQUE

La gestion optimisée des déchets par les collectivités territoriales

Relever le défi de la transition

Emmanuel Perois

Avocat

Xavier Matharan

Avocat

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 906A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.
Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	--



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1944-5

ISBN version numérique: 978-2-8186-1945-2

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Avril 2022

Dépôt légal à parution

Sommaire

Liste des acronymes.....	p.11
Préface.....	p.13
Introduction	
Les collectivités territoriales face au défi d'une gestion performante des déchets ..	p.15
A - Du chiffonnier d'hier aux énergies renouvelables de demain.....	p.15
1. Les préludes de la gestion des déchets par les collectivités territoriales.....	p.15
2. Les premières réglementations nationales et uniformisées sur l'ensemble du territoire ..	p.17
B - Le droit communautaire comme moteur de la transition énergétique et de l'économie circulaire	p.18
1. Les prémices de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets.....	p.18
2. L'avènement contemporain du droit communautaire en matière de gestion des déchets ..	p.19
C - Les collectivités territoriales comme actrices principales de la gestion des déchets et de la transition énergétique.....	p.21
1. La responsabilisation des collectivités territoriales comme actrices principales de l'économie circulaire.....	p.21
2. Les objectifs des collectivités territoriales en matière de transition énergétique et de gestion des déchets	p.23

Partie 1

La notion de déchet et l'étendue du domaine d'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements

Chapitre I

Définition juridique du déchet et typologie de déchets	p.27
A - Définition juridique du déchet	p.27
1. La notion juridique du déchet.....	p.27
2. La distinction entre les déchets et les sous-produits.....	p.28
3. La perte du statut du déchet.....	p.29
B - Les différents types de déchet en fonction de leurs caractéristiques	p.29
1. Les déchets dangereux	p.29
2. Les déchets non dangereux	p.30

3. Les déchets inertes	p.30
4. Les biodéchets	p.31
5. Déchets POP	p.31

Chapitre II

Une intervention des personnes publiques théoriquement limitée aux déchets ménagers

A - La notion de déchets ménagers	p.33
B - Les déchets assimilés aux déchets ménagers	p.34
C - Les déchets des activités économiques	p.36
D - Un carcan de compétence trop restreint pour faire évoluer le modèle local	p.37

Partie 2

Les services publics relatifs à la gestion des déchets

Chapitre I

Le service public d'élimination des déchets

A - Le contour de la compétence relative à l'élimination des déchets	p.43
B - La collecte des déchets	p.44
1. Prescriptions minimales de collecte imposées aux collectivités	p.44
2. Détermination des modalités de collecte	p.45
3. La transition également présente dans les contrats de collecte ?	p.45
C - Le traitement des déchets	p.46
1. La hiérarchisation des modes de traitement des déchets	p.46
2. Les différents types de traitement des déchets et les spécificités de traitement	p.49
D - Le rattachement des déchèteries à l'une ou l'autre de ces missions	p.53

Chapitre II

Le service public de prévention et de gestion des déchets

A - Le service public de prévention et de gestion des déchets	p.57
B - L'articulation entre service public de prévention, services de gestion des déchets et les compétences visées par l'article L.2224-13 du CGCT	p.59

Chapitre III

L'exercice des compétences en matière d'élimination des déchets

A - Les entités en charge de la compétence élimination des déchets	p.61
1. Les communes : échelon de base de la compétence élimination des déchets	p.62
2. Les établissements publics de coopération intercommunale, structures de coopération et de mutualisation	p.62
3. Les syndicats mixtes	p.64
B - Le transfert des compétences en matière de collecte et de traitement des déchets	p.65
1. Les modalités de transfert de la compétence élimination des déchets	p.65
2. Des compétences collecte et traitement par nature insécables	p.67
3. Les interférences entre le traitement et la collecte des déchets lorsqu'elles sont dévolues à des collectivités différentes	p.68
4. Les conséquences du transfert de compétence	p.69

Chapitre IV

La problématique des dépôts sauvages et l'exercice des pouvoirs de police p.75

- A - Sur l'exercice des pouvoirs de police en matière de traitement des dépôts sauvages p.75
- B - Sur les modalités verbalisation des dépôts sauvages p.77
 - 1. Sur le plan administratif p.77
 - 2. Sur le plan pénal p.78
- C - Sur la constatation des infractions et des dépôts sauvages par la vidéosurveillance .. p.78

Partie 3

La planification en matière de déchets

Chapitre I

Historique de la planification p.83

- A - Les prémisses d'une planification des déchets en France (1975-1995) p.83
- B - La décentralisation de l'élaboration des plans départementaux et régionaux : de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement à l'abandon de la compétence préfectorale de principe (1995-2010) ... p.84
- C - De la multiplication à la rationalisation des outils de planifications des déchets (2010-2015) p.85
- D - L'intégration des déchets dans un schéma de société plus vaste : l'économie circulaire (à partir de 2015) p.86

Chapitre II

Les différentes strates encadrant la planification des déchets en France p.87

- A - L'encadrement national du contenu des plans p.87
- B - Les mises en œuvre locales des planifications régionales p.88

Chapitre III

Le plan régional de gestion des déchets et le Sraddet comme outils stratégiques de la planification des déchets p.91

- A - Objectifs et vocation du plan régional de gestion des déchets p.91
 - 1. Les objectifs astreints aux PRPGD p.91
 - 2. La vocation propre du PRPGD p.92
- B - Le contenu du PRPGD leurs contentieux p.92
 - 1. Un rôle général de planification des déchets au niveau régional p.92
 - 2. La détermination du traitement des flux de déchets spécifiques p.94
- C - L'élaboration du plan régional de gestion des déchets p.94
- D - Le Sraddet comme cœur stratégique de la planification des déchets en région p.95
 - 1. Les objectifs et le contenu du volet « déchets » du Sraddet p.96
 - 2. L'élaboration du Sraddet p.96
 - 3. L'articulation de l'entrée en vigueur du Sraddet avec l'ancien PRPGD p.97

Partie 4

Le financement du service public d'élimination des déchets

Chapitre I

L'impact du mode de financement sur la qualification du service p.101

- A - Une nature du service déterminée par le régime de financement du service..... p.101
- B - Comment déterminer la nature du service assuré par un syndicat mixte ne mettant pas en œuvre la Reom ou la Teom..... p.102
- C - Incidences de la nature du service public..... p.103

Chapitre II

Le financement du service par voie du budget général..... p.105

Chapitre III

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères p.107

- A - Régime juridique de la Teom..... p.107
- B - La Teom différenciée p.108
- C - Exonération de la Teom..... p.109
 - 1. Les exceptions admises par le CGI et la jurisprudence..... p.110
 - 2. Exonération de la Teom dans le cas où le service d'enlèvement des déchets n'est pas accessible..... p.111
- D - Instauration d'une Teom incitative p.113
- E - Le contentieux de l'assiette de la Teom..... p.114

Chapitre IV

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères p.117

- A - Régime général de la Reom p.117
- B - Régime d'exonération de la Reom p.118
- C - La Reom incitative..... p.120

Chapitre V

La redevance spéciale..... p.121

Chapitre VI

La redevance spéciale sur les terrains de camping et de caravanage..... p.123

Chapitre VII

Taxe communale sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers p.125

Chapitre VIII

Les soutiens versés par les éco-organismes p.127

Partie 5

La fiscalité du service public d'élimination des déchets

Chapitre I

La taxe générale sur les activités polluantes p.131

A - Redevable de la TGAP p.131

B - Déchets et installations concernés par la TGAP p.132

Chapitre II

La taxe sur la valeur ajoutée p.133

Partie 6

Les modes de gestion du service public d'élimination des déchets

Chapitre I

La nécessaire détermination au préalable des objectifs et contraintes pour déterminer le mode gestion adapté p.139

Chapitre II

La prise en charge directe du service public par la personne publique : la régie p.141

A - La régie simple p.141

B - La régie dotée de la seule autonomie financière réelle p.142

1. Caractéristiques de la régie autonome p.142

2. Création de la régie p.143

3. Gouvernance de la régie p.143

4. Ressources humaines p.145

5. Dotation de la régie et régime des biens p.145

6. Régime financier et budgétaire p.146

C - La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière p.146

1. Caractéristiques de la régie personnalisée p.147

2. Les organes de la régie personnalisée p.147

3. Ressources humaines p.149

4. Dotation de la régie et régime des biens p.149

5. Régime financier et budgétaire de la régie à personnalité morale p.150

D - Conclusions sur la régie p.150

1. Analyse matricielle du recours à la régie p.150

2. Conclusion sur la régie dans le secteur des déchets p.151

Chapitre III

Le recours à un opérateur en vue de la gestion du service public ou de la réalisation d'ouvrage par voie de marché public p.153

A - Les marchés publics simples p.154

1. Définition des marchés publics p.154

2. Caractéristiques p.154

3. Modes de passation des marchés publics p.155

B - Le marché de conception-réalisation	p. 157
1. Caractéristiques principales du marché de conception-réalisation	p. 157
2. Procédure de passation du marché de conception-réalisation pour les ouvrages de traitement des déchets	p. 157
C - Le marché global de performance	p. 158
1. Caractéristiques générales du marché global de performance	p. 158
2. Durée	p. 159
3. Conditions de recours au marché global de performance pour les unités de valorisation des déchets	p. 159
4. Modalités de rémunération du titulaire	p. 160
D - Les marchés de partenariat	p. 161
1. Définition du marché de partenariat	p. 161
2. Principales caractéristiques du marché de partenariat	p. 162
E - Conclusions sur les marchés publics	p. 164
1. Analyse matricielle des marchés publics	p. 164
2. Conclusion sur les marchés publics dans le secteur des déchets	p. 165

Chapitre IV

Le recours à un opérateur en vue de la gestion du service public ou de la réalisation d'ouvrage par voie de délégation de service public

A - Présentation générale	p. 167
B - Durée des contrats	p. 168
C - Conditions de recours à la concession, la nécessité de l'exposition du concessionnaire aux aléas du marché	p. 168
1. La définition du risque en matière de concession	p. 168
2. La problématique du risque pour les unités de traitement des déchets	p. 170
D - Modalités de rémunération du concessionnaire	p. 171
E - Point de vigilance en matière concessive : l'opposabilité du principe de spécialité	p. 171
F - Procédure de passation des délégations de services publics	p. 172
1. Les étapes préalables au lancement de la consultation	p. 172
2. La procédure de consultation	p. 174
G - Conclusion sur la concession	p. 176
1. Analyse matricielle	p. 176
2. Conclusion sur les délégations de service public dans le secteur des déchets	p. 177

Chapitre V

Conclusions comparatives sur les modes de gestion

Partie 7

La coopération entre personnes publiques et/ou personnes privées dans le cadre du service public d'élimination des déchets

Chapitre I

La coopération entre personnes publiques et privées	p.183
A - Synthèse des modes de coopération public-privé	p.184
B - Les sociétés d'économie mixte	p.184
1. Régime juridique des sociétés d'économie mixte	p.184
2. Sur les modalités de passation et d'attribution des contrats	p.185
C - Les sociétés d'économie mixte à objet unique	p.187
1. Origines et caractéristiques de la société d'économie mixte à objet unique	p.187
2. Capital et gouvernance de la société d'économie mixte à objet unique	p.188
3. La passation des contrats par la société d'économie mixte à objet unique	p.188
D - Les sociétés dédiées à la production d'énergie renouvelable	p.190

Chapitre II

La coopération entre personnes publiques	p.193
A - Les structures de portage	p.193
1. La société publique locale	p.193
2. Les groupements d'intérêt économique	p.196
3. Le groupement d'intérêt public	p.198
4. Les syndicats mixtes	p.198
B - Les modes de coopération conventionnels	p.200
1. Le groupement d'autorité concédantes	p.200
2. Le groupement de commandes	p.201
3. L'entente	p.203
4. La convention de coopération « public-public »	p.206

Partie 8

La mise en œuvre concrète d'un projet de création d'une unité de traitement par les collectivités

Chapitre I

Identifier l'unité de traitement et les modalités de valorisation les plus adaptées	p.213
A - La soumission des installations d'élimination des déchets au droit des installations classées	p.213
B - Les différents types d'unité de traitement des déchets	p.214

Chapitre II

Identifier le périmètre de tonnage le plus adapté

et conclure les contrats nécessaires p.215

A - Déterminer le tonnage de déchets concerné et mettre en œuvre un mécanisme de coopération p.215

B - Conclure le contrat de la commande publique permettant de faire réaliser et exploiter l'unité de traitement p.216

Chapitre III

Obtention des autorisations d'exploiter et des autorisations de construire nécessaires à la réalisation et l'exploitation d'une unité de traitement des déchets

..... p.217

A - Les procédures de participation du public en amont du projet – La concertation publique p.217

1. Le débat public ou la concertation préalable p.217

2. Sur l'obligation de publier une déclaration d'intention p.219

3. Sur la concertation préalable dite « Code de l'environnement » p.219

B - Maîtrise foncière du terrain d'assiette de l'installation et mise en compatibilité des règles locales d'urbanisme p.220

1. Scénario 1 : la collectivité est propriétaire d'un terrain dont la destination est compatible avec les prescriptions d'urbanisme. p.221

2. Scénario 2 : la collectivité est propriétaire d'un terrain dont la destination n'est pas compatible avec les prescriptions d'urbanisme..... p.225

3. Scénario 3 : la collectivité n'est pas propriétaire du terrain et la destination de celui-ci n'est pas compatible avec les prescriptions d'urbanisme..... p.226

Remerciements p.227

Liste des acronymes

CCP : Code de la commande publique
CCSPL : Commission consultative des services publics locaux
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CGI : Code général des impôts
CNDP : Commission nationale des débats publics
Cecup : Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
DAE : déchets des activités économiques
DAJ : Direction des affaires juridiques
DM : déchets ménagers
DMA : déchets ménagers et assimilés
DSP : délégation de service public
DUP : Déclaration d'utilité publique
EPCI : Établissement public de coopération intercommunal
ENR : énergies renouvelables
ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement
ISDD : Installation de stockage de déchets dangereux
ISDND : Installation de stockage de déchets non dangereux
Loi AGECL : Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire
LTECV : Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
Loi MAPTAM : Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Loi NOTRe : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

MGP : Marché global de performances

PLU : Plan local d'urbanisme

PRPGD : Plan régional de prévention et gestions des déchets

Refiom : Résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères

Reom : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

REP : Responsabilité élargie des producteurs

Sped : Service public d'élimination des déchets

SPA : Service public administratif

Spic : Service public industriel et commerciale

Sraddet : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Teom : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TMB : Tri mécano-biologique

TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

Préface

On le constate, si les prémices de l'intervention publique ont été peu réglementées à l'origine, voire durant la première moitié du ^{xx}^e siècle, l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le secteur des déchets est désormais drastiquement encadrée par différentes normes législatives et réglementaires applicables en la matière.

L'intervention des collectivités dans le secteur des déchets est donc complexe dès lors qu'une pluralité de législations et de réglementations leur sera opposable.

La prise en charge du service public d'élimination des déchets (nous ne parlerons pas tout de suite du service public de prévention des déchets, service public dont la création est beaucoup plus récente), dont la prise en charge est obligatoire pour les collectivités territoriales, se heurte en pratique à une méconnaissance de l'inférialité des normes applicables et contraignantes du fait de leur nombre et variété.

Les collectivités devant mettre en œuvre ce service public devront ainsi disposer d'une connaissance pluridisciplinaire du droit tant celles-ci sont variées et touchent la quasi-totalité des domaines du droit.

À chaque stade de la prise en charge d'un déchet par une collectivité, celle-ci peut ainsi se retrouver confrontée à des problématiques :

- environnementales en termes d'obligation de planification des projets, d'objectifs de valorisation énergétique, de hiérarchisation des modes de traitement auxquels seront astreintes leurs unités de traitement ;
- de commande publique : la passation de contrats en vue de permettre la réalisation et l'exploitation d'unités de traitement et de contrats de collecte des déchets ménagers constituant des contrats relevant de la commande publique imposant des règles aux collectivités tant en amont qu'en aval de leur conclusion ;
- d'urbanisme portant notamment sur l'obtention des permis de construire et la compatibilité des plans d'urbanisme ;
- de droit des collectivités territoriales, dès lors que, bien souvent, la mise en œuvre des grands projets en termes de traitement des déchets nécessite un transfert de compétence au profit de structures de coopération, voire la création spécifique de structure de portage ;
- de droit pénal.

En outre, non seulement ces normes sont nombreuses et éparses, mais elles évoluent significativement et rapidement, entraînant des situations d'insécurité juridique pour les collectivités lors de la mise en œuvre de leur projet de création ou d'exploitation d'unité de valorisation des déchets.

La tâche des collectivités en la matière est certes ardue, mais elle doit en outre être vertueuse dès lors que les collectivités territoriales constituent le véritable échelon opérationnel en matière de gestion des déchets, laquelle doit désormais s'inscrire dans le cadre vertueux de l'économie circulaire et de la transition énergétique.

Les collectivités ne peuvent plus se contenter de passer de simples marchés publics visant à l'enfouissement des déchets collectés, elles doivent révolutionner leurs modèles, d'une part contractuel en visant la performance et d'autre part matriciel en promouvant la diminution de la production des déchets, le réemploi, le recyclage mais aussi leur valorisation.

Certaines collectivités sont ainsi à l'origine de projets vertueux et révolutionnaires en la matière. Il n'est désormais plus rare de voir une collectivité se doter d'un centre de tri adapté aux extensions des consignes de tri, mettant en œuvre une collecte séparative des déchets, se doter d'unités de valorisation des déchets désormais productrices d'énergie, que cela soit pour alimenter des réseaux de chaleur urbains ou des flottes de véhicules alimentés par hydrogène.

Le défi d'une gestion optimisée des déchets pour les collectivités est donc celui de la transition et consiste donc en la mise en place d'un service public vertueux, s'inscrivant pleinement dans le schéma d'économie circulaire et la conclusion de contrats performants pour atteindre ces objectifs.

Or, ces objectifs sont complexes à atteindre et le chemin pour y parvenir semé d'obstacles.

Face à ces nombreuses contraintes, le présent ouvrage se veut un outil à destination des collectivités en charge du service public de l'élimination des déchets, afin de leur permettre d'identifier en amont les différentes contraintes dans lesquelles va s'inscrire leur projet, mais également comme un outil d'aide pratique et concret quant à la réalisation de leurs projets.

Les collectivités territoriales face au défi d'une gestion performante des déchets

A - Du chiffonnier d'hier aux énergies renouvelables de demain

1. Les préludes de la gestion des déchets par les collectivités territoriales

Le phénomène lié à la production des déchets et à leur traitement, s'il constitue aujourd'hui un enjeu certain pour les personnes publiques, n'est pas nouveau dès lors que, de tout temps, la société a produit des déchets entraînant des nuisances pour les riverains et nécessitant une intervention des pouvoirs publics.

Toutefois, il est intéressant de constater que les modalités d'intervention des pouvoirs publics en matière d'élimination des déchets sont au cours du temps passées d'une logique de réaction à un mouvement d'anticipation et de planification.

Le phénomène trouve une première illustration dès le Moyen Âge, époque à laquelle commence à émerger le regroupement des populations. Sans consigne ni solution, les habitants jettent leurs déchets dans la rue ou les rivières, sans autre solution ni préoccupation, générant ainsi des nuisances olfactives et sanitaires pour les riverains.

Face aux épidémies découlant de l'entassement d'immondices dans les rues, dès 1185, Philippe Auguste concrétise la première intervention des pouvoirs publics en matière d'élimination des déchets et ordonne de paver les rues principales et de créer des canaux et fossés centraux pour nettoyer certains quartiers, intervention poursuivie en 1343 par Charles V qui fit construire des fossés d'évacuation couverts pour éviter les odeurs – pour sa convenance personnelle puisqu'il ne supportait plus les odeurs des rues où s'entassaient les déchets.

Par la suite, l'absence d'exutoire favorise le dépôt des déchets dans les cours d'eau, entraînant de nombreuses pandémies et notamment la peste noire de 1347 et la peste en 1522, malgré l'édiction de différents textes censés obliger les habitants à ne plus déverser leurs déchets dans les rues par les fenêtres.

Au ^{xvi}^e siècle, Louis XII tente également d'imposer des mesures pour le ramassage et l'évacuation des ordures ménagères, mais celles-ci sont vite abandonnées face à l'hostilité populaire découlant de la mise en œuvre d'une nouvelle taxe permettant de financer cette activité.

Face à la carence publique, la première initiative privée en matière de collecte et de recyclage prend la forme des chiffonniers au ^{xvii}^e siècle, lesquels mettent en pratique l'adage selon lequel « *rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme* »¹.

Selon l'*Encyclopédie*, chiffonnier est le « *nom que l'on donne à des gens qui commercent de vieux chiffons ou drapeaux de toile de lin et de chanvre, destinés pour la fabrique du papier. On les appelle aussi pattiers, drilliers, ou peilliers* ».

Cette activité se développe et se diversifie avec la révolution industrielle dans les grandes villes et à Paris notamment où le chiffonnage devient alors une activité professionnelle à part entière.

Cette activité prospère à tel point qu'elle devient réglementée et à deux reprises au ^{xix}^e siècle, par les ordonnances des **1^{er} septembre 1828** et **15 août 1872**, la préfecture de police prend des mesures pour limiter le nombre de chiffonniers : l'exercice du chiffonnage est soumis à autorisation puis va progressivement disparaître notamment avec l'apparition des poubelles publiques.

En définitive, la première caractérisation notable du service d'élimination des déchets, laquelle est toujours d'actualité au demeurant, apparaît le 24 novembre 1883. Eugène René Poubelle, le préfet du département de la Seine, impose l'usage de réceptacles fermés pour l'évacuation des ordures ménagères. Le préfet met en place un ramassage quotidien par des voitures tirées par des chevaux, allant même jusqu'à poser les premiers jalons du tri sélectif avec trois types de réceptacles (déchets organiques, verre, faïence ou coquilles d'huîtres...).

Ces réceptacles seront qualifiés par dérision de « *boîtes Poubelle* » par un journaliste du Figaro, donnant ainsi leur nom aux fameuses poubelles. Les poubelles se généralisent dans le département de la Seine puis dans les grandes villes françaises.

Dès 1896, le premier centre de traitement des ordures ménagères apparaît à Saint-Ouen qui permet de trier la « *gadoue* », de broyer et de transformer en engrais ce qui peut l'être, tandis que des chiffonniers et ferrailleurs récupèrent le reste.

En une décennie, quatre usines de broyage et d'incinération fonctionnent dans la région parisienne. Toutefois et au début du ^{xx}^e siècle, si Paris incinère ses déchets, la collecte et l'élimination des ordures ne sont pas encore réglementées sur tout le territoire français.

1. Antoine Lavoisier.

2. Les premières réglementations nationales et uniformisées sur l'ensemble du territoire

Face à l'inadaptation de la réglementation en matière de collecte et de traitement des déchets, composée alors de textes épars, les premières grandes réglementations en matière de collecte et de traitement des déchets voient ainsi le jour en 1975 par l'adoption de deux textes majeurs : la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (*JO* 16 juillet 1975, p. 7279) et la directive-cadre 75/442/CEE communautaire du 15 juillet 1975 relative aux déchets (*JOCE* n° L 194, 25 juillet 1975, p. 39).

La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 donne ainsi la première définition juridique d'un déchet en précisant que celui-ci désigne « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ».

La loi fixe également les responsabilités des producteurs de déchets et précise les dispositions concernant leur élimination et la récupération de matériaux. Enfin, la loi impose désormais aux communes et à leurs groupements la collecte et le traitement des déchets ménagers.

Par la suite, en 1992², un deuxième grand texte vient compléter ce premier dispositif législatif en intégrant une politique axée sur trois piliers :

- la prévention ;
- la valorisation des déchets que la loi définit une première fois comme « *le réemploi, le recyclage ou toute autre action visant à obtenir, à partir de déchets, des matériaux réutilisables ou de l'énergie* » ;
- le recyclage.

La loi impose également le principe de la limitation du stockage des déchets réservé, à partir du 1^{er} juillet 2002, aux seuls déchets ultimes, raison pour laquelle cette loi est connue pour être celle qui « *met fin à la mise en décharges* ». Enfin la loi vient concrétiser la notion de panification en matière de production et d'élimination des déchets, furtivement appréhendée par la loi du 15 juillet 1975 précitée.

Plus récemment, plusieurs textes vont devenir centraux pour les collectivités et posent la problématique d'une gestion efficiente du service mais également l'intégration du schéma d'économie circulaire par les collectivités :

- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite loi NOTRe, qui étend le champ de compétences des régions en matière de prévention et de gestion des déchets par la définition d'un plan régional unique ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, dite loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), fixe désormais la pierre angulaire de la gestion des déchets en imposant de « *lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage* » et vise donc à dépasser le modèle économique linéaire consistant à « *produire, consommer, jeter* » et affirme le rôle essentiel de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets pour y parvenir ;

2. Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 (*JO* 14 juillet 1992, p. 9461).

- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECE, vise quant à elle, dans le prolongement de la LTECV, à lutter contre toutes les différentes formes de gaspillage et mettre en œuvre une véritable économie circulaire en se basant sur cinq axes : sortir du plastique jetable, mieux informer les consommateurs, lutter contre le gaspillage et pour le réemploi solidaire, agir contre l'obsolescence programmée et mieux produire.

En quelques siècles, la réglementation nationale applicable en matière des déchets a donc basculé d'une logique de réaction face à la survenance d'épidémies ayant pour origine l'absence de gestion des déchets ou ayant pour objectif de satisfaire la convenance d'un souverain face aux nuisances olfactives causées par les immondices et l'absence d'évacuation des déchets, à une logique d'anticipation dès lors que la législation contemporaine fixe des objectifs précis en matière de planification des déchets et de diminution de production des déchets.

Une gestion optimisée des déchets par les collectivités passe notamment par le respect de ces différentes normes, mais aussi par une appropriation des grands principes découlant de ces deux derniers textes et la mise en œuvre d'un schéma d'économie circulaire.

B - Le droit communautaire comme moteur de la transition énergétique et de l'économie circulaire

Il serait faux de dire que seule la France s'intéresse à la question de la gestion publique des déchets tant la matière a été influencée, voire guidée, par les objectifs imposés par le droit communautaire.

À toutes fins utiles, il doit être rappelé que le droit communautaire prévaut sur les droits internes des États membres de l'Union européenne, tant pour ses normes dites de droit primaire – les traités constitutifs – que de droit dérivé – au premier rang desquelles les règlements et les directives.

Dès lors, les règlements édictés par l'Union européenne s'appliquent dès leur entrée en vigueur à l'ensemble des États membres. Les directives, quant à elles, fixent les objectifs à atteindre par les États membres et nécessitent une transposition dans l'ordre interne dans un délai fixé par elles.

Très tôt, le droit communautaire a pris une part active dans la réglementation des États membres en matière de gestion des déchets.

1. Les prémices de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets

En conséquence du choc pétrolier de 1973 notamment, le dispositif européen du traitement des déchets a eu comme acte fondateur la directive-cadre du 15 juillet 1975³.

Cette première directive en matière de déchets définit le déchet comme « *toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (art. 1^{er}). Cette définition est d'ailleurs reprise par la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 précitée.

3. Directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE n° L 194 du 25 juillet 1975, p. 39.

Cette directive impose aux États membres de prendre les mesures appropriées pour promouvoir la prévention ou la réduction de la production des déchets, leur recyclage et leur transformation, notamment comme source d'énergie (art. 3) et de veiller à ce que les déchets soient éliminés sans danger pour la santé et l'environnement et sans inconvénient par leur détenteur ou une entreprise d'élimination (art. 4).

De plus, elle pose les premiers jalons d'un véritable principe de la planification des opérations d'élimination des déchets (art. 5, 6 et 7), fixe les bases d'un régime de police des déchets par la soumission à autorisation des entreprises assurant le traitement, le stockage ou le dépôt des déchets pour autrui, la surveillance des entreprises éliminant leurs propres déchets et de celles collectant les déchets d'autrui (art. 9 à 13), et impose que le coût du traitement des déchets soit supporté par le producteur du produit générateur de déchets conformément au principe du pollueur-payeur (art. 15).

Après quatre décennies d'application et une proposition de révision de la part de Conseil de l'Union européenne⁴, la directive de 1975 est abrogée et remplacée par une directive du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006⁵.

Cette réforme visait à clarifier et rationaliser la législation en matière de déchets, sans pour autant modifier substantiellement les règles établies en 1975. Elle a eu pour objectifs notables d'introduire dans la politique de traitement des déchets une approche globale d'analyse du cycle de vie des déchets, c'est-à-dire la prise en compte des phases allant de la production à l'élimination de ceux-ci.

Les prémices de l'économie circulaire et de la notion de cycle sont ainsi posées.

2. L'avènement contemporain du droit communautaire en matière de gestion des déchets

En matière de gestion des déchets, le droit communautaire subi une profonde révision en 2008. La directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008⁶ abroge, à compter du 12 décembre 2010, la directive n° 2006/12/CE relative aux déchets, mais également la directive de 1975 relative aux huiles usagées⁷ et celle de 1991 relative aux déchets dangereux⁸.

Cette refonte poursuit l'objectif de protéger l'environnement et la santé par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation (art. 1^{er}).

4. Conseil de l'Union européenne, « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets », 26 décembre 2005, 2005/0281 (COD).

5. Directive n° 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets, *JOUE* n° L 114 du 27 avril 2006.

6. Directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, *JOUE* n° L 312 du 22 novembre 2008.

7. Directive n° 75-439 du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées, *JOCE* n° L 194 du 25 juillet 1975.

8. Directive n° 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, *JOCE* n° L 377 du 31 décembre 1991.

Pour aider l'Union européenne à se rapprocher d'une « *société du recyclage* » visant à éviter la production de déchets et à les utiliser comme ressources (considérant 28), elle tend à promouvoir la valorisation des déchets (art. 10) et fixe des objectifs en matière de réemploi et de recyclage (art. 11).

Plus encore, cette directive pose le cadre actuel et national en matière de traitement des déchets en édictant une hiérarchie des principes de gestion des déchets : prévention, réutilisation, recyclage, valorisation, élimination (art. 4). Si cette hiérarchie ne constitue qu'un objectif laissant aux États membres une marge d'appréciation, elle a pour objet d'encourager les solutions produisant le meilleur résultat global pour l'environnement⁹.

La directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 sera transposée en droit interne français par une ordonnance du 17 décembre 2010¹⁰, qui indiquera que la priorité est de « *prévenir et de réduire la production et la nocivité des déchets [...] de diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation* »¹¹.

Dans le cadre de l'adoption du « *paquet économie circulaire* », qui révisé les principales directives européennes en matière de déchets, la directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 a été modifiée par celle du 30 mai 2018¹².

La directive fixe de nouveaux objectifs et de nouvelles mesures pour renforcer la prévention des déchets, améliorer leur gestion et leur valorisation et aller vers une économie circulaire.

Les principales modifications concernent l'édiction de définitions plus claires, de nouveaux objectifs en matière de réduction des déchets à atteindre, notamment dès 2035 ainsi que des méthodes et des règles plus strictes pour calculer les progrès accomplis en vue de la réalisation de ces objectifs, la généralisation du tri à la source des biodéchets pour tous les producteurs au 31 décembre 2023, l'élargissement du contenu des plans de gestion des déchets et l'adoption de programmes spécifiques de prévention des déchets alimentaires, ou encore l'imposition d'exigences minimales applicables au régime de responsabilité élargie des producteurs.

En parallèle, face à la problématique mondiale des déchets plastiques, une directive sur les plastiques à usage unique a été adoptée le 5 juin 2019¹³. Elle prévoit l'interdiction d'un certain nombre de produits en plastique à usage unique (couverts, assiettes, pailles, bâtonnets mélangeurs, emballages en polystyrène, etc.) et fixe un objectif de collecte en vue du recyclage de 90 % des bouteilles de boisson en plastique au 1^{er} janvier 2029.

On le voit bien, les différents principes soutenant les modalités de gestion des déchets par les collectivités territoriales, notamment en termes de hiérarchie des modes de traitement et de promotion du modèle circulaire sont donc issus du droit communautaire qui s'inscrit comme un moteur de la transition énergétique et du modèle circulaire.

9. CJUE, 8 mai 2019, aff. C-305/18, *Verdi Ambiente e Società (VAS)* – Aps Onlus e. a.

10. Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets.

11. *Ibid.*, art. 2.

12. Directive (UE) n° 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive n° 2008/98/CE relative aux déchets, *JOUE* n° L 150 du 14 juin 2018.

13. Directive (UE) n° 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, *JOUE* n° L 155 du 12 juin 2019.

Synthèse

Le droit communautaire dispose d'une influence sensible en matière de politique nationale de gestion des déchets.

Les directives n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 et n° 2018/851 du 30 mai 2018 posent le principe d'une nécessaire prévention en matière de déchets et promeuvent le modèle de l'économie circulaire.

À cette fin, les différentes directives précitées édictent une hiérarchie des principes de gestion des déchets (prévention, réutilisation, recyclage, valorisation, élimination), ainsi que les objectifs (ambitieux) de réduction des déchets.

Compte tenu du principe de primauté du droit communautaire sur le droit national, ces objectifs devront être retranscrits en droit interne par les États membres.

C - Les collectivités territoriales comme actrices principales de la gestion des déchets et de la transition énergétique

On le voit bien, si l'impulsion communautaire en matière de transition énergétique et de promotion du modèle circulaire est certaine, il n'en demeure pas moins qu'une gestion optimisée des déchets, compte tenu du contexte de décentralisation français, passe désormais nécessairement par un échelon local, à savoir les collectivités territoriales et leurs groupements.

Si les grands objectifs et normes en matière de gestion des déchets sont fixés au niveau communautaire et étatique, ce sont pourtant bien les collectivités qui devront s'acquitter du défi d'une gestion optimisée des déchets et de la transition effective vers ce modèle d'économie circulaire.

1. La responsabilisation des collectivités territoriales comme actrices principales de l'économie circulaire

Nonobstant, le passage d'une logique de réglementation par réaction à une réglementation par anticipation, les collectivités doivent désormais répondre à des défis ambitieux en matière de traitement des déchets : le défi de la réduction des déchets et celui de la transition énergétique.

Ces problématiques de réduction et de traitement des déchets sont désormais au cœur des politiques publiques et de la mise en œuvre d'un concept d'économie circulaire se substituant à un modèle linéaire.

La première phrase de l'article 1^{er} de l'article L.110-1 du Code de l'environnement, dans sa rédaction modifiée par l'article 2 de la loi AGEC précise ainsi que « *la transition vers une économie circulaire vise à atteindre une empreinte écologique neutre dans le cadre du respect des limites planétaires et à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets* ».

La mention, ajoutée par l'article 2 de la loi AGECE, des « *limites planétaires* » qui bornent l'activité humaine, renforce l'impératif de lutte contre le gaspillage, la limitation des déchets et le réemploi de ceux-ci, non pas simplement dans une logique nationale mais bien aux fins de préservations de la planète dans son ensemble.

Comme on le verra par la suite, les collectivités territoriales et leurs groupements, en tant qu'acteurs locaux chargés du service public d'élimination des déchets mais également de celui de prévention des déchets sont des acteurs essentiels du développement durable, de la transition énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent ainsi, comme on le verra ci-après, de compétences qui en font des acteurs essentiels du développement durable, qu'il s'agisse de l'urbanisme, des mobilités, de l'isolation des bâtiments, des réseaux, mais surtout de l'énergie ou des déchets...

Les énergies renouvelables en fort développement, telles que le solaire, l'éolien, la géothermie, le biogaz, les déchets, sont des filières par nature, largement décentralisées, de sorte qu'elles sont susceptibles d'être initiées ou accompagnées par les collectivités locales.

Cette responsabilisation des collectivités territoriales se concrétise par un mouvement décentralisateur en matière de gestion des déchets de plus en plus fort. Ainsi, si les objectifs et l'impulsion en termes de transition énergétique proviennent d'en haut (directives communautaires, législation nationale), il n'en découle pas moins qu'ils ne peuvent se traduire efficacement que par des actions locales dont les collectivités sont seules capables de mettre en œuvre au titre de l'exercice de leurs compétences.

Différents « actes » de décentralisation des compétences se sont en effet succédés, depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 inscrivant à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 que l'organisation de la France « *est décentralisée* ».

Ces deux tendances, l'implication plus forte des collectivités locales dans le domaine du développement durable et la décentralisation territoriale ont convergé, à partir de 2014, vers une série de textes importants, en particulier :

- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ;
- la loi AGECE relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire.

Ces différents textes sont désormais opposables aux collectivités territoriales et doivent être pris en considération par ces dernières dans la gestion des déchets¹⁴.

14. Nous remercions le professeur Serge Pugeault pour sa contribution sur cette question.