

L'évolution du statut de la prise en charge des déchets ménagers par les collectivités locales

Actes du colloque (R-)évolution du droit des déchets, *Droit & Ville*, n° 87, 2019, p. 191-207.
42 500 caractères

*

**

Introduction

324,5 millions de tonnes de déchets ont été produites en France en 2015¹, dont 37,9 millions de déchets étaient des déchets ménagers et assimilés (DMA), collectés par le service public dédié. Cette même année, chaque français a ainsi produit une moyenne de 518 kg de déchets, soit davantage encore que la moyenne européenne qui était de 481 kg. Sans être quantitativement² les déchets les plus importants, les DMA sont à la fois visibles (en raison de leur lieu de production au plus près de la population), et d'une nature complexe.

La notion de « déchets » recouvre en effet différentes acceptions selon que l'on considère les textes internationaux³, européens⁴, ou internes⁵. Multiforme, le déchet est divers et fait donc l'objet de catégorisations sur lesquelles le droit interne français ne s'est pas aligné. Alors que ce dernier classe les déchets selon leur provenance (déchets ménagers, industriels, hospitaliers...), l'Union européenne retient un ordonnancement binaire, en fonction de la dangerosité du déchet⁶. Toutes les définitions mettent cependant en évidence la volonté du propriétaire de se défaire d'un objet devenu inutile. Or, s'il est tentant pour le producteur ou détenteur d'un déchet de se

¹ Source : ADEME, Déchets – Chiffres clés, décembre 2017, mis en ligne en avril 2019. Disponible en ligne <<https://www.ademe.fr/dechets-chiffres-cles>>.

² Au niveau européen, les déchets municipaux représentent entre 7 et 10% de la quantité totale de déchets produite. Les deux principales sources de production de déchets sont les construction (environ 34%) et les mines et carrières (30%). Source : Eurostat.

³ Convention de Bâle du 22 mars 1989, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (article 2) : « *Aux fins de la présente Convention, 1. On entend par « déchets » des substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national* ».

⁴ Directive n° 2008/98/CE du 19/11/08 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (article 3) : « **"déchets"** : toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire »

⁵ Depuis l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, JORF n°0293 du 18 décembre 2010 page 22301, l'article L. 541-1-1 Code de l'environnement définit le déchet comme : « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* ».

⁶ Déchets dangereux et déchets non dangereux : Article 3 de la directive n° 2008/98/CE du 19/11/08 tel que modifié par Directive (UE) n° 2018/851 du 30/05/18.

désintéresser de son sort dès lors que celui-ci lui est inutile, le déchet n'en demeure pas moins susceptible « *de porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement* »⁷. C'est précisément pour lutter contre ce désintéret de l'avenir du déchet et notamment de la prise en charge de son élimination que le législateur est intervenu pour mettre en place le principe dit du « pollueur payeur ». Celui-ci responsabilise les acteurs puisqu'il fait peser sur le producteur ou le détenteur du déchet, la charge de sa gestion. En vertu de cette exigence, « *toute personne qui produit ou détient des déchets [...] est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination [...] dans des conditions propres à éviter lesdits effets* »⁸. Cette responsabilité demeure, y compris lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. En pratique, ce sont les communes et intercommunalités françaises qui sont en charge de la gestion des DMA depuis que le législateur leur en a assigné la compétence obligatoire⁹. Cette activité de service public comporte deux composantes, instituées comme deux compétences distinctes, que sont la collecte des déchets puis leur traitement. Les déchets faisant l'objet du service public du même nom sont principalement constitués par les déchets des ménages et liés à l'acte d'habitation d'un logement¹⁰. Ils peuvent être occasionnels (encombrants, déchets verts, déblais, gravats) ou réguliers (déchets collectés en mélanges ou collectés sélectivement). A ces déchets s'ajoutent des déchets dits « assimilés », qui sont des déchets d'origine commerciale ou artisanale (cartons par exemple), que les communes peuvent éliminer sans sujétions techniques particulières¹¹. Ce sont ces déchets, qui font l'objet du service public¹².

En France, la gestion des DMA fut instituée comme service public obligatoire par l'article 12 de la loi du 15 juillet 1975¹³. Avant cette date, une prise en charge de certains déchets était cependant déjà effective sur le territoire français. Ainsi, s'il ne concernait que les déchets produits par les ménages¹⁴, on estime qu'en 1971 80% de la population était desservie par un réseau

⁷ Article L. 541-2 alinéa 1 du code de l'environnement.

⁸ Article L. 541-2 du code de l'environnement.

⁹ Articles L. 2224-13 CGCT. Pour ne pas alourdir le propos, il ne sera fait référence qu'aux communes et aux maires ; l'appellation renvoie cependant toujours également aux EPCI et à leurs présidents.

¹⁰ Ceux-ci sont énumérés et classés en 6 catégories par la circulaire du 21/10/81, relative au service d'élimination des déchets des ménages et au modèle de contrat, pour la collecte et l'évacuation des ordures ménagères (J.O.N.C. du 7 janvier 1982).

¹¹ Article L. 2224-14 CGCT.

¹² C'est donc l'appellation DMA qui sera ici retenue, et non celle de « déchets municipaux » dangereux ou non. Sous cette appellation, issue du droit de l'Union européenne, sont en effet intégrés aux DMA évoqués, les déchets de la collectivité (déchets des espaces verts, de voirie, et déchets d'assainissement).

¹³ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JORF du 16 juillet 1975, page 7279. De façon générale, les années 1970 marquèrent l'avènement de législations relatives aux déchets : *Resource Recovery Act*, en 1970 aux États-Unis, loi fédérale sur l'élimination des déchets, en 1972 en Allemagne.

¹⁴ N'étaient donc pas concernés les déchets assimilés.

de collecte des déchets¹⁵. C'est au visa de considérations tenant à l'ordre public et notamment à préservation de la sécurité et la salubrité publiques que les collectivités prenaient spontanément en charge cette activité. La loi de 1975 n'est donc pas intervenue *ex nihilo* : elle s'est inscrite dans un cadre juridique préexistant. Elle a fait évoluer la qualification de la gestion DMA d'une activité de service public facultatif prise en charge au titre de la police administrative à une activité de service public obligatoire.

Il est dès lors possible de s'interroger sur les raisons de cette évolution. La recherche des finalités ayant présidé à l'érection de cette activité en service public obligatoire devra précéder l'étude des conséquences que cette qualification a engendrées sur la prise en charge du service. Plus globalement c'est la question de l'effectivité de cette évolution qui sera posée : a-t-elle influé positivement sur la qualité du service des DMA ?

Il apparaît que c'est dans le souci d'assurer l'effectivité de ce service sur tout le territoire et d'en uniformiser les caractéristiques minimales en matière de collecte notamment que le législateur est venu ériger la prise en charge des DMA en service public obligatoire en 1975. Initialement service public facultatif pris en charge en pratique, au visa de considérations tenant à l'intérêt général, la prise en charge des DMA fut donc imposée aux communes selon des caractéristiques minimales (I).

Si le constat de cette mutation est intéressant à lui seul, il l'est plus encore lorsque l'on s'aperçoit qu'à cette évolution de qualification a par la suite succédé une évolution du contenu et de l'objet du service. Plus que de procéder à l'enlèvement des déchets afin de préserver l'ordre public, il convient désormais, en outre, d'assurer leur valorisation, afin de servir l'objectif d'une véritable économie circulaire. Depuis une dizaine d'années, priorité est donnée à la réduction des déchets et à leur plus grande valorisation. Ces évolutions illustrent ainsi la prise de conscience de l'enjeu environnemental de cette activité (II).

I. L'AMÉLIORATION DE L'EFFECTIVITÉ DE LA COLLECTE DES DMA PAR LA QUALIFICATION DE L'ACTIVITÉ COMME SERVICE PUBLIC OBLIGATOIRE

C'est d'abord au titre de la préservation de l'ordre public, afin d'éviter encombrement et maladies que les communes françaises ont spontanément pris en charge la gestion des déchets ménagers (A). Plus tard, c'est le souci d'assurer son effectivité sur tout le territoire selon des

¹⁵ Les personnes non desservies vivant dans des lieux isolés : Rapport du Groupe d'études pour l'élimination des résidus solides, 1974.

conditions minimales obligatoires que le législateur est venu instaurer cette prise en charge en tant que service public obligatoire (B).

A. Un service public local facultatif pris en charge au titre de la police administrative

Une prise en charge au titre de la préservation de l'ordre public. Les sociétés humaines ont toujours secrété des déchets. Le besoin de ramassage puis de traitement des ordures ménagères, est à la fois le fait de la concentration urbaine, de l'évolution du volume des déchets ménagers, ainsi que de leur composition. Pendant longtemps, dans les bourgs ruraux « la population éparsée n' [était] pas demandeuse d'un ramassage »¹⁶. Celle-ci brûlait ses déchets de bois ou de papiers, utilisait ses déchets organiques (épluchures, reste de repas) pour nourrir les animaux (porcs, poules) ou les évacuait sur un tas de fumier réutilisé ensuite comme engrais. Les « déchets inertes (verres, ferrailles...) [peu nombreux, étaient quant à eux] [...] enterrés dans des trous à combler »¹⁷. Historiquement, c'est donc d'abord dans les villes que le besoin d'évacuation des déchets s'est manifesté¹⁸.

La collecte des déchets par les communes est alors l'expression d'un pouvoir de police administrative. Il s'agit ce faisant de prévenir les risques liés à l'entassement des déchets sans confinement. De nombreuses nuisances peuvent en effet survenir et causer une atteinte directe à l'ordre public : apparition d'odeurs pestilentielles qui attirent les mouches, les moustiques et les rongeurs qui sont vecteurs de maladies, présence d'objets dangereux dans les déchets pouvant occasionner des blessures... Parmi les composantes de l'ordre public que la police administrative a vocation à assurer, figurent en effet la sécurité et la salubrité publiques¹⁹. Il convient à cet égard d'assurer « *la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, [...] l'enlèvement des encombrements, [...] l'interdiction [...] de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles* »²⁰. Si les communes interviennent au moyen de la police

¹⁶ LE BOZEC (A.), « 1975-1995 : 20 ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », in *Annuaire des collectivités locales*, 1995, Tome 15, p. 83 à 109.

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ Par exemple, sur la mise en place de la collecte des déchets et l'instauration de la poubelle à Paris sous l'impulsion du préfet Eugène Poubelle : SZUMERAJ (V.), « Poubelle - Paris (1883-1896). La collecte des ordures ménagères à la fin du XIX^e siècle », in *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, 1999, n° 36-37, p. 79 à 82.

¹⁹ Article L. 131-2 du code des communes puis article L. 2212-2 CGCT. Ce sont encore ces préoccupations et le mouvement hygiéniste du XX^e siècle qui seront à l'origine de l'évolution de l'architecture et de l'organisation des villes : création de places et avenues pour favoriser des conditions de vie plus saines. Sur le sujet, voir KALFLÈCHE (G.), *Droit de l'urbanisme*, Thémis droit, PUF, 2^e édition, 2018, spé. p. 3.

²⁰ Article L. 2212-2 CGCT.

administrative du maire, elles remplissent également ce faisant une activité de service public. Les deux activités sont complémentaires : c'est ce qu'admet le doyen Maurice HAURIOU au début des années 1930 en constatant que la police « ne s'obtient pas seulement d'une façon directe par le règlement et par le gendarme, elle s'obtient d'une façon indirecte en satisfaisant les populations par de bons services bien organisés »²¹. À cet égard, il affirme même que « les services publics sont eux-mêmes des moyens d'assurer la police de la cité au sens élevé du mot »²².

Un service public local facultatif. Avant que n'intervienne la loi du 15 juillet 1975²³, la prise en charge des DMA constitue donc une activité de service public facultative dont les communes doivent évaluer la nécessité. Le développement de la consommation à grande échelle, en augmentant considérablement le volume des déchets produits et en modifiant leur composition²⁴, va mettre l'accent sur la nécessité d'une prise en charge globale et plus qualitative de ce service. À la fin des années 1960, on dénonce ainsi les lacunes de cette prise en charge. Les rapports parlementaires insistent sur son caractère incomplet : les encombrants, qui représentent pourtant alors près de 5% des déchets des ménages, ne sont pas pris en charge et viennent s'échouer dans les rues²⁵. Celui-ci est parfois inadapté et inégal. On rapporte ainsi la difficulté des villes touristiques situées sur les côtes, dans lesquelles les afflux touristiques génèrent une augmentation sensible du volume des déchets, sans que le service de collecte et traitement ne puisse pleinement y répondre²⁶. C'est une amélioration de la qualité du service qui est exigée²⁷.

²¹ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Recueil Sirey, 12^e édition, 1933, p. 66. Il donne des exemples : « Les routes et les chemins de fer permettent de promptes mobilisations, l'éclairage des rues des villes facilite la surveillance ».

²² *Ibid.* p. 546. Précisément : « L'organisation d'un service public a ainsi pour but d'assurer préventivement l'exécution des lois et, par conséquent, elle a un but de police » p. 547.

²³ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JORF du 16 juillet 1975, page 7279.

²⁴ « La part des matières putrescibles a beaucoup diminué comme a également régressé la part des éléments fins traduisant le changement des modes de chauffage domestique [...]. À l'inverse, la part de l'ensemble "papier, carton, verre, plastique" s'accroît fortement » : Rapport du député PELCHAT (M.), député, au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur les problèmes posés par les déchets ménagers, 1993, [En ligne], < <http://www.assemblee-nationale.fr/9/dossiers/933246.asp>>, p. 15.

²⁵ Intervention du ministre de la qualité de vie, André JARROT, p. 790, JO 8 mai 1975, débats parlementaires du Sénat, séance du mercredi 7 mai 1975.

²⁶ Voir Rapport Sénat n° 268, Jacques Boyer-ANDRIVET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 avril 1975, spé. p. 3 : « Dans les régions touristiques et même dans certaines zones péri-urbaines où se multiplient les résidences secondaires, l'organisation de la collecte pose de nombreux problèmes, la population à desservir pouvant doubler, voire décupler en période de pointe ».

²⁷ Projet de loi relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, (dépôt le 22 mars 1975), p. 5-6 : « Si la plupart des communes ont organisé un service d'élimination des ordures ménagères [...], sa qualité devrait dans bien des cas être améliorée ».

Jusqu'alors envisagée comme une activité de police administrative concourant à la satisfaction d'un service public facultatif dont les communes doivent évaluer la nécessité, l'activité est alors expressément qualifiée de service public obligatoire. Cette qualification a pour objet d'en généraliser l'exercice et d'en uniformiser les caractéristiques sur tout le territoire.

B. L'érection de l'activité en service public obligatoire

L'article 12 de la loi du 15 juillet 1975²⁸ assigne aux communes et leurs groupements, la responsabilité de « *l'élimination des déchets ménagers* » ainsi que celle des « *autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, en égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières* »²⁹. La prise en charge des DMA devient alors obligatoire³⁰ : les obligations à la charge des communes sont précisées et uniformisées.

L'exigence d'une qualité minimale du service public obligatoire : uniformisation des caractéristiques du service. La prise en charge des déchets par les communes impose d'organiser les conditions de leur remise. Pour ce faire, le maire établit « *les modalités de collectes sélectives et impose la séparation de certaines catégories de déchets* »³¹. Outre les consignes de tri, ce sont les fréquences des collectes et les jours concernés qui sont précisés au regard des besoins. La réglementation prévoit en effet des « *fréquences de collecte, en fonction des caractéristiques démographiques et géographiques des communes* » minimales, que celles-ci peuvent augmenter si besoin³². Cette définition de prestations minimales témoigne de la volonté de généraliser et d'harmoniser les caractéristiques du service. Dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi, ce sont donc l'intégralité des communes françaises qui ont dû mettre en place ce service public selon une obligation minimale de qualité mais avec une liberté de gestion³³.

²⁸ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JORF du 16 juillet 1975 page 7279.

²⁹ Ancien article L. 373-2 et 3 du code des communes, puis article L. 2224-13 et 14 CGCT.

³⁰ Les conditions de sa mise en œuvre sont édictées au moyen de la police administrative. Quant à sa prise en charge effective, elle peut être assurée soit directement par la personne publique, soit déléguée à des prestataires privés.

³¹ Article L. 2224-16 CGCT.

³² Article L. 2224-15 et R. 2224-24 et s. CGCT.

³³ L'alinéa 4 de l'article 12, de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 prévoit en effet que « *l'ensemble des prestations [...] devra, en tout état de cause, être assuré sur la totalité du territoire dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation* ».

Progressivement, les modalités de sa mise en œuvre effective seront intercommunalisées, témoignant de la volonté de favoriser la prise en charge du service à un échelon plus adéquat. En principe exercé au niveau communal, la responsabilité de sa gestion peut être transférée à un EPCI ou à un syndicat mixte³⁴. Ce sera automatique s'agissant des EPCI les plus intégrés que sont les communautés urbaines³⁵ et les métropoles³⁶, pour lesquels il s'agit d'une compétence obligatoire. Cette intercommunalisation s'explique par l'évolution des objectifs et des contraintes techniques imposés au service de la gestion des DMA qui rendent sa gestion à la fois plus onéreuse et plus complexe. Elle nécessite la mise en œuvre d'équipements et la maîtrise de techniques de plus en plus sophistiquées que la plupart des communes ne peuvent pas assumer seules³⁷.

Un périmètre limité aux DMA dont la consistance et le volume sont à définir localement. À la lettre de la réglementation, l'obligation de prise en charge ne concerne que les DMA. Le projet de loi déposé par le Gouvernement fait état de la possibilité qui s'offrait à lui et selon laquelle : « il aurait pu être envisagé, ainsi que cela a été fait dans des pays voisins (Angleterre et Allemagne par exemple), de donner de larges responsabilités aux collectivités locales pour l'organisation et la mise en œuvre de systèmes d'élimination et de récupération de tous types de déchets ». Il rapporte cependant qu'« il a paru préférable de limiter les obligations des collectivités locales » aux DMA, « la création de moyens collectifs de traitement pour les autres déchets [étant] laissée en règle générale à l'initiative privée »³⁸. Les considérations tenant aux investissements à réaliser et à la technicité des procédés à développer pour la prise en charge des autres types de déchets ont sans doute incité à limiter le service public aux DMA. Si cette limitation aux seuls DMA peut caractériser un manque d'ambition du législateur de 1975, elle témoigne cependant de son pragmatisme et du souci de favoriser l'obtention de résultats rapides et concrets. En effet, cette limitation permet une mise en œuvre effective plus courte, un délai de mise en conformité de 5 ans à compter de la promulgation de la loi étant prévu³⁹. Si ce sont uniquement les DMA qui font

³⁴ Article L. 2224-13 CGCT.

³⁵ Article L. 5215-20 6a CGCT.

³⁶ Article L. 5217-2 I6a CGCT.

³⁷ En dépit de cette intercommunalisation, un mouvement de fractionnement de la gestion des déchets municipaux a été dénoncé. En effet, depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JORF n°160 du 13 juillet 1999 page 10361), la collecte (en mélange ou sélective) et le traitement des déchets (tri, élimination et valorisation) constituent deux missions distinctes. Ainsi les communes font parfois le choix de conserver le service de collecte qui est le moins complexe et politiquement le plus visible car en rapport direct avec les administrés ; et délèguent la gestion de leur traitement.

³⁸ Projet de loi relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, p. 3 (dépôt le 22 mars 1975).

³⁹ L'alinéa 4 de l'article 12, de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 prévoit ainsi que « l'ensemble des prestations [...] devra, en tout état de cause, être assuré sur la totalité du territoire dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation ».

L'objet du service public, la préservation de l'ordre public justifie cependant la reconnaissance d'un pouvoir de police administrative spéciale afin d'organiser l'élimination de tout déchet abandonné, déposé ou géré contrairement aux prescriptions. Dans le cadre de la police spéciale des dépôts sauvages⁴⁰, les obligations du maire concernent alors tous les types de déchets dès lors que ceux-ci contreviennent à la législation relative à leur prévention et gestion. Il s'agit ce faisant de prévenir les dangers pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement liés à l'abandon ou à la mauvaise gestion des déchets.

En ce qui concerne les déchets assimilés aux déchets des ménages, il faut noter que s'ils font partie intégrante du service public, ceux-ci ne sont pas définis, contrairement aux « déchets des ménages » dont la composition est invariable⁴¹. Une plus grande marge de manœuvre est volontairement reconnue aux communes s'agissant des déchets « assimilés »⁴². Cette latitude est grandement élargie puisque leur définition fut renvoyée à un décret qui n'a jamais été pris. La réglementation précise seulement qu'il s'agit de déchets que les communes « *peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières* »⁴³. Lorsqu'elles prennent en charge ces déchets assimilés, les communes doivent établir un seuil au-delà duquel les déchets relevant des activités commerciales et artisanales ne sont plus considérés comme des déchets assimilés relevant du service public⁴⁴. Le volume varie donc selon les communes⁴⁵. Cette

⁴⁰ Article L. 541-3 du code de l'environnement. En ce sens, la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, relative à la sécurité quotidienne (JORF n°266 du 16 novembre 2001 page 18215) est venue compléter l'article L. 2212-2 1° du CGCT en ajoutant spécifiquement que l'ordre public comprend « *le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées* ».

⁴¹ Les déchets des ménages sont ainsi énumérés et classés en 6 catégories par Circulaire du 21/10/81, relative au service d'élimination des déchets des ménages et au modèle de contrat, pour la collecte et l'évacuation des ordures ménagères (J.O.N.C. du 7 janvier 1982).

⁴² Cette marge de manœuvre était spécialement voulue par le législateur. Le renvoi à une précision de leur nature par un texte réglementaire fut adopté sur amendement du sénateur Jacques BOYER-ANDRIVET rapporteur de la commission des finances et Jean-Marie RAUSCH rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Rapport Sénat n° 268, Jacques BOYER-ANDRIVET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 avril 1975, spé. p. 15. Et Rapport Sénat n° 274, de Jean-Marie RAUSCH, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, déposé le 29 avril 1975, p. 20.

⁴³ Article L. 2224-14 CGCT.

⁴⁴ Article R. 2224-26 II al 2 CGCT. Cette prise en charge doit donner lieu au paiement d'une redevance spéciale lorsque la commune n'a pas institué la redevance ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (article L. 2333-78 CGCT). En pratique cependant, cette redevance spéciale n'est encore pas systématiquement instaurée.

⁴⁵ Il est par exemple de 2,31m³ hebdomadaire à Paris contre 10m³ pour la métropole toulousaine. Paris : 330 litres par jour <https://www.paris.fr/professionnels/droits-et-reglementation/gestion-des-dechets-3545> [En ligne]. Toulouse : voir Délibération du 28 juin 2018, n° DEL-18-0380, *Collecte des déchets : adoption d'un règlement de collecte*. La délibération met en œuvre un calendrier dégressif. Ce volume

liberté laissée aux communes s'agissant de la consistance et du volume des déchets assimilés est donc source de grandes inégalités sur le territoire et critiquable à ce titre⁴⁶.

La qualification de la prise en charge des DMA par les communes a donc évolué passant d'une activité de service public facultative à une activité de service public obligatoire. Si ce sont les deux composantes de cette prise en charge, à savoir la compétence collecte et la compétence traitement qui sont ainsi qualifiées, c'est principalement sur la première que l'évolution du statut a eu des conséquences. Elle a uniformisé les pratiques en ce domaine et assuré l'effectivité de la collecte sur l'ensemble du territoire. Dans un second temps, il s'est agi d'améliorer l'efficacité de la compétence traitement. Plus qu'une simple prise en charge des déchets, c'est leur valorisation qui importe désormais.

II. LA RECHERCHE ULTÉRIEURE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DU TRAITEMENT DES DMA PAR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE HIÉRARCHIE DES MODES DE TRAITEMENTS

Une quinzaine d'années après son institution en tant que service public, la gestion des DMA a connu de fortes évolutions. Après s'être assuré de l'effectivité de la collecte sur tout le territoire, le législateur est venu imposer une montée en gamme du traitement des DMA. Méthode d'élimination majoritaire mais exclusive de valorisation, la mise en décharge brute va être interdite (A). Plus récemment c'est une véritable hiérarchisation des modes de traitement qui a été inscrite dans la législation. La gestion des déchets a désormais vocation à servir les principes d'une économie circulaire : les résultats actuels témoignent des marges de progression en ce domaine (B).

A. L'interdiction préalable de la mise en décharge brute

La prise de conscience de la nécessité de faire évoluer les modes de traitement des DMA. Ainsi que le note le député Ambroise GUELLEC dans un rapport daté de 1997 consacré aux déchets ménagers : « La priorité pour les collectivités locales fut longtemps et surtout d'organiser l'enlèvement des ordures ménagères sans se soucier grandement de leur devenir »⁴⁷. L'enlèvement

hebdomadaire de déchets assimilés pris en charge au titre du service public est de 20 m³ au 1^{er} janvier 2019, puis de 15m³ au 1^{er} juillet 2019 et enfin de 10m³ au 1^{er} juillet 2020.

⁴⁶ La Cour des comptes a dénoncé cette situation, faisant état « *d'importantes inégalités sur le territoire, voire des difficultés contentieuses en cas de refus de collecte* » : Rapport public annuel, Cour des comptes, Chapitre spécifique, 2014, p. 116.

⁴⁷ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3380, M. Ambroise GUELLEC, député, *Déchets ménagers : pour un retour à la raison*, Février 1997, p. 9.

simple, c'est-à-dire la collecte, satisfaisait en effet les exigences de l'ordre public que sont la préservation de la sécurité (évitement de l'encombrement) et de la salubrité (évitement des maladies liées à l'abandon des déchets dans les rues) publiques. Cela explique qu'au début des années 1990, le mode principal de traitement des déchets était leur mise en décharge (52,2% des ordures ménagères en 1989), loin devant le second mode de traitement qui consistait en l'incinération avec valorisation énergétique (27,4%)⁴⁸. La prédominance de la mise en décharge s'explique en outre par son faible coût par rapport aux autres modes de traitement. En effet, le coût moyen de la mise en décharge était de 63 francs/tonnes contre 176 pour le compostage accéléré et 165 pour l'incinération avec récupération d'énergie⁴⁹.

La situation ne pouvait cependant demeurer en l'état au regard de l'augmentation croissante du volume des déchets ménagers et de la modification de leur composition. Les centres de mise en décharge devenaient insuffisants et l'opinion publique était réticente à ce qu'il en soit construit de nouveaux⁵⁰. A ces raisons purement numériques tenant à l'augmentation des quantités de déchets produites et à traiter, s'ajoutent des raisons qualitatives, tenant à la valorisation de ces déchets. Au niveau européen, de nouveaux objectifs sont fixés par la directive du 18 mars 1991⁵¹. Celle-ci donne en effet la priorité, d'une part, à « *la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité* » et d'autre part à leur valorisation « *par le recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires ou l'utilisation des déchets comme source d'énergie* »⁵². Il est évident que la mise en décharge brute telle que pratiquée jusqu'alors en France, par la pollution visuelle et olfactive, les risques de contamination des sols et l'absence de valorisation, n'était conforme à aucun de ces objectifs. Il est cependant intéressant de noter que le législateur était, en 1975, déjà conscient de ces enjeux. La lecture du projet de loi et des débats parlementaires qui suivirent, révèle ainsi la prise de conscience du gisement que ces déchets représentent. Les principes de prévention de la production des déchets et de récupération sont ainsi invoqués dans le projet de loi de 1975.

⁴⁸ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3380, M. Ambroise GUELLEC, député, *Déchets ménagers : pour un retour à la raison*, Février 1997, p. 14, tableau sur les « modes de traitement ou d'élimination des ordures ménagères ». Dans le même sens, voir Rapport n° 417 (1991-1992) de M. Bernard Charles HUGO, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 juin 1992, p. 20 [En ligne], <https://www.senat.fr/rap/1991-1992/i1991_1992_0417.pdf>.

⁴⁹ Rapport n° 417 (1991-1992) de M. Bernard Charles HUGO, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 juin 1992, p. 21, tableau sur les « coûts des différents traitements », [En ligne], <https://www.senat.fr/rap/1991-1992/i1991_1992_0417.pdf>.

⁵⁰ À ce sujet, le rapport parlementaire dressé au moment de la discussion de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 fait mention du syndrome NIMBY « not in my back yard » désignant l'opposition de résidents à un projet local d'intérêt général à raison duquel ils considèrent qu'ils subiront des nuisances. Voir rapport p. 27.

⁵¹ Directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE, *relative aux déchets*.

⁵² Article 3 de la directive 91/156/CEE.

Finalement, le législateur a procédé par étapes. Il s'est d'abord assuré de l'effectivité du ramassage et du traitement (même sommaire) des déchets, dans un souci de salubrité et de protection de l'environnement. Une fois ce service effectif, celui-ci tente d'organiser une montée en gamme des modes de traitement afin de valoriser les déchets.

L'interdiction de principe de la mise en décharge brute. Par une loi du 13 juillet 1992 le législateur est ainsi venu interdire la mise en décharge brute des déchets⁵³. Celle-ci devient uniquement possible pour les déchets ultimes, c'est-à-dire les déchets n'étant « *plus susceptible[s] d'être traité[s] dans des conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux* »⁵⁴. Si c'est un véritable « bouleversement »⁵⁵ pour le traitement des DMA au regard du pourcentage de mise en décharge à cette époque (52,2% des ordures ménagères en 1989), il faut quand même souligner que l'entrée en vigueur de cette interdiction était prévue uniquement à compter du 1^{er} juillet 2002, soit une décennie plus tard ! Si l'on ne nie pas la nécessité d'accompagner cette évolution, le délai de 10 ans semble excessif au regard de l'urgence des enjeux.

Par ailleurs, la dénomination du service même sera par la suite modifiée. Désigné comme service visant à assurer « ***l'élimination des déchets des ménages*** »⁵⁶ à la lettre de la loi de 1975, celui sera renommé en 2010⁵⁷ comme le service de « *collecte et [d]e traitement des déchets des ménages* ». Le changement n'est ici cependant que d'affichage, le contenu du service demeurant inchangé. En effet, l'appellation « élimination », renvoyait déjà, en droit interne, à des « *opérations de **collecte, transport, stockage, tri et traitement** nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie* »⁵⁸. Cette évolution terminologique témoigne cependant de la volonté de mettre en avant une « notion plus dynamique et positive que celle d'élimination »⁵⁹. La notion « d'élimination » a donc perdu de son ampleur. Jusqu'alors envisagée comme une chaîne d'opérations, elle ne

⁵³ Loi n°92-646 du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF n°162 du 14 juillet 1992 page 9441.

⁵⁴ Article 1er de la loi précitée.

⁵⁵ Mot du député Ambroise GUELLEC dans son rapport : Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3380, M. Ambroise GUELLEC, député, *Déchets ménagers : pour un retour à la raison*, Février 1997, p. 9.

⁵⁶ Nous soulignons, Article 12 de la Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JORF du 16 juillet 1975 page 7279.

⁵⁷ Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, transposant la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

⁵⁸ Nous soulignons, Article L. 541-2 dans sa version antérieure à celle issue de l'ordonnance du 17 décembre 2010.

⁵⁹ BILLET (P.), « Déchets ménagers et assimilés », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 812, Juin 2004, m à j Octobre 2017, § 100.

constitue désormais plus qu'une opération résiduelle exclusive de la valorisation. Elle est d'ailleurs définie en négatif de celle-ci. Cette évolution est le fruit de l'instauration d'une hiérarchie des modes de traitement.

B. L'établissement postérieur de la hiérarchie des modes de traitement

L'inscription de principes et d'objectifs chiffrés pour le traitement des déchets. La volonté de réorienter les méthodes et les finalités du traitement des DMA fut nettement assumée en 2015 à l'occasion de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁶⁰. Elle intègre au code de l'environnement (7 ans plus tard tout de même !) les objectifs établis au niveau européen et assignés aux États membres par la directive « déchets » de 2008⁶¹. Par la suite complétée et modifiée⁶², cette directive est la plus importante en la matière. Elle procède à l'établissement d'une hiérarchie des modes de traitement des déchets. Il s'agit d'une évolution substantielle qui se répercute sur l'objet même du service, particulièrement sur la compétence traitement. Doivent ainsi être favorisés, par ordre décroissant : la prévention de la production des déchets, leur réemploi, leur recyclage, leur valorisation et, en dernier lieu, leur élimination. Des priorités avaient déjà été établies au fil des différentes directives⁶³, mais c'est la première fois que celles-ci seront clairement hiérarchisées au sein d'une pyramide des modes de traitements des déchets.

S'il est ici question de la gestion des déchets et notamment de leur traitement, il importe de souligner que dans la logique de l'économie des ressources, la priorité est désormais donnée à la réduction du gisement des déchets. Afin de donner plus de poids à cette ambition, des objectifs chiffrés ont été fixés⁶⁴. En matière de DMA, l'article L. 541-1 1° du code de l'environnement fixe comme objectif la réduction de 10% de quantités produites en 2020 par rapport à 2010. Une fois le déchet constitué, celui-ci doit être traité. Parmi ces traitements, on voit que l'élimination est le dernier recours, tandis que la valorisation consistant en « *toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières* »⁶⁵, est favorisée. En la matière, l'objectif consiste à « *augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment*

⁶⁰ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015 page 14263.

⁶¹ Directive n° 2008/98/CE du 19/11/08, relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

⁶² Directive (UE) n° 2018/851 du 30/05/18 modifiant la directive 2008/98/CE, relative aux déchets.

⁶³ La directive de 1991 instituait ainsi déjà comme priorité la réduction et la valorisation.

⁶⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015 page 14263, spé. articles 69 à 103.

⁶⁵ Article 3-15 Directive n° 2008/98/CE du 19/11/08, relative aux déchets et abrogeant certaines directives modifiée.

organique, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse »⁶⁶. Le conseil national des déchets est chargé du suivi de la mise en œuvre de ces orientations et objectifs chiffrés⁶⁷.

Des résultats encourageants mais encore insuffisants. L'évolution du contenu du service et notamment de la compétence traitement a justifié l'évolution de son organisation. Il s'agit ce faisant de mettre en place les conditions d'une gestion efficace des DMA afin de favoriser l'atteinte des objectifs chiffrés fixés en la matière. De façon générale, la gestion des DMA fait ainsi l'objet d'une planification, désormais assurée au niveau régional⁶⁸. L'édition d'un plan de prévention et de gestion des déchets a pour objet « *d'organiser le service public afin d'offrir un certain niveau de service au regard des besoins, tout en s'assurant d'une allocation optimale des moyens* »⁶⁹. En ce sens, elle doit permettre « *d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 541-1* » du code de l'environnement. Concrètement, le plan doit permettre à l'autorité responsable du service, de connaître la consistance et le volume des flux de déchets à traiter. C'est pourquoi celui-ci comporte désormais « *un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport* » ainsi qu' « *une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter* ». En raison de leur objet même cependant, ces plans sont conditionnés par le rythme de production des déchets et doivent donc « prendre en compte la réalité démographique des territoires sur lesquels ils s'appliquent, le type d'urbanisation et d'habitat »⁷⁰. C'est pourquoi on a pu à juste titre, dénoncer leur « versatilité »⁷¹, certains plans devant être révisés alors qu'ils venaient à peine d'être élaborés.

S'agissant des objectifs chiffrés en matière de DMA, les chiffres disponibles sont encourageants. Bien que les ordures ménagères résiduelles demeurent le principal flux de déchets collectés par le service public avec 17,5 millions de tonnes, ce sont près de 75% des DMA collectés qui sont orientés vers une filière de valorisation, dont 16% ont fait l'objet d'une valorisation organique. Par ailleurs, le rapport annuel de l'agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie pour l'année 2017 constate une « hausse sensible des flux de biodéchets (+5,6%) » entre 2013 et

⁶⁶ Article L. 541-1 4° du code de l'environnement.

⁶⁷ Article D. 541-1 du code de l'environnement.

⁶⁸ Ce, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705 codifiée sur ce point aux articles L. 541-13 et -14 CGCT.

⁶⁹ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Rapport Mission d'évaluation de politique publique - La gestion des déchets par les collectivités territoriales*, Décembre 2014, p. 24.

⁷⁰ BILLET (P.), « Déchets ménagers et assimilés », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 812, Juin 2004, m.àj Octobre 2017, § 120.

⁷¹ *Loc. cit.*

2015⁷². Si la poursuite de ces objectifs, et plus largement la transition vers l'économie circulaire sont des combats qui restent à mener, force est de constater que ces dix dernières années ont été d'une grande richesse en matière de réglementation et d'action dans les domaines de la prévention et de la gestion des déchets. L'évolution de la prise en charge des DMA traduit le pragmatisme du législateur qui s'est d'abord assuré de l'effectivité du service avant d'organiser sa montée en gamme. Si l'évolution doit être saluée, l'urgence écologique incite cependant les États et les citoyens à ne plus « se contenter[en la matière] de la politique des petits pas »⁷³.

⁷² Source : ADEME, Déchets – Chiffres clés, décembre 2017, mis en ligne en avril 2019. Disponible en ligne <<https://www.ademe.fr/dechets-chiffres-cles>>.

⁷³ Selon les mots de Pascal LAMY, ancien commissaire européen, et de Jakob VON WEIZSÄCKER, eurodéputé allemand dans une tribune au Monde, « Il faut développer les biens publics européens », Le monde, mis en ligne le 26 novembre 2018.