

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets»**

[COM(2005) 667 final — 2005/0281 (COD)]

(2006/C 309/12)

Le 24 février 2006 le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2006 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 428<sup>e</sup> session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE approuve la volonté de la Commission de moderniser, de simplifier et d'adapter la législation en matière de déchets. Il approuve notamment la démarche et l'esprit de la stratégie pour la prévention et le recyclage des déchets. La volonté de parvenir à une application générale et égale de la législation doit être soutenue afin d'éviter des distorsions en matière d'environnement, de santé publique et de concurrence dans le marché des déchets. Il souligne combien la clarté et la précision des définitions et des annexes sont importantes pour éviter les recours et les procédures judiciaires. Il regrette toutefois le manque d'ambition du texte en matière de prévention des déchets. Il souligne que toute volonté de parvenir à un véritable développement durable implique une politique de prévention et de récupération des déchets efficace, dans un contexte de raréfaction et de renchérissement des matières premières, mais recommande que des outils soient développés, à l'échelle européenne pour que les objectifs fixés soient atteints tant au plan qualitatif que quantitatif. A cet égard, le texte marque une réelle faiblesse. De surcroît, la Commission semble considérer qu'en allégeant les procédures pour obtenir des permis d'exploiter les installations de traitement on encouragera le recyclage. Cette approche est erronée et se traduira par des conséquences environnementales négatives et des risques pour la santé. En outre, ce n'est pas conforme aux principes de la convention d'Aarhus en matière d'information du public en ce qui concerne les déchets. En effet, le permis comporte des éléments techniques liés à la protection de l'environnement; il est public et s'accompagne de mesures d'obligation d'information et de contrôle. Il ne constitue en rien un frein au développement du traitement et du recyclage mais au contraire apporte les garanties nécessaires sous le contrôle du bon respect des normes et de la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles par les administrations.

1.2 De même l'introduction de la notion de cycle de vie dans la politique des déchets lui paraît tout à fait pertinente ainsi que l'approche en matière de diminution des décharges, de récupération de compost et d'énergie, de recyclage propre, et de prévention des déchets.

1.3 En ce qui concerne la proposition de directive, le CESE estime que la volonté de subsidiarité affirmée de façon trop absolue, risque d'être en contradiction avec la volonté d'avoir une législation appliquée de façon générale et harmonisée dans toute l'Union européenne.

1.4 Il demande instamment que la fusion/abrogation de la directive déchets dangereux n'entraîne pas un moindre encadrement et une moindre protection de la santé publique et considère que dans sa rédaction actuelle le texte n'apporte pas de garanties suffisantes. À minima, il conviendrait de préciser que les mélanges de déchets dangereux et que les exemptions de permis ne sont pas autorisés pour ce type de déchets. C'est en effet le classement «dangereux» ou «non dangereux» qui gouverne notamment les précautions et les obligations spécifiques en matière de transport et de traitement des déchets. Toute banalisation en ce domaine ne peut être considérée comme un progrès en matière de protection de l'environnement.

1.5 Il souligne que le recyclage à encourager est celui qui ne comporte pas d'impact environnemental négatif et permet une récupération effective de matières.

1.6 Il doute réellement de la pertinence de la procédure de comitologie pour définir certains critères spécifiques afin de définir quand un déchet cesse d'être un déchet.

1.7 Il considère que certaines définitions demeurent incertaines (celles du producteur et de la valorisation notamment). Il conviendrait en effet de définir d'une part la récupération «matière» conduisant au «recyclage matière» avec sortie possible du statut de déchet pour certains flux, et d'autre part la valorisation énergétique, sans possibilité de sortir du statut de déchets, pour parvenir à une application homogène de la directive incinération à l'ensemble des déchets valorisés thermiquement soit par incinération soit par co-incinération. En ce qui concerne l'incinération des déchets, il est souhaitable d'encourager les hauts rendements de valorisation énergétique pour obtenir la qualification de valorisation mais il est surprenant qu'une telle disposition ne s'applique qu'à la seule incinération et non aux autres valorisations énergétiques. Dans ce cas, en ce qui concerne l'incinération des déchets, celle-ci ne devrait être considérée comme une valorisation que dans le cas où elle atteint un haut niveau d'efficacité énergétique.

1.8 Il regrette fortement que rien ne soit proposé en matière d'instruments financiers unifiés pour l'ensemble de l'Union.

1.9 Il déplore que le texte ne comporte aucune obligation en matière de conditions de travail et de santé des salariés du secteur.

## 2. Introduction

2.1 La politique des déchets est l'une des plus anciennes politiques environnementales de l'Union européenne puisque la directive cadre actuelle date de 1975. Mais, en trente ans, le contexte économique et social général, les pratiques, les technologies, les politiques nationales et locales, la conscience collective en ce qui concerne le problème des déchets ont considérablement évolué. La construction de la législation européenne en matière de déchets constante depuis 1975 s'est accélérée dans les années quatre vingt dix avec la modification de la directive cadre en 1991 suivie de l'adoption d'une série de directives sur certains procédés de traitement et la gestion de certains flux de déchets.

2.2 La législation en vigueur a été soumise à l'épreuve du temps; des lacunes ou des imprécisions sont apparues, des litiges et des jurisprudences ont mis en relief des difficultés d'interprétation et une complexité législative en partie due au morcellement de la législation dans différents textes qui se réfèrent l'un à l'autre.

2.3 Dans le même temps, s'est développée une véritable économie du déchet. Les activités de gestion et de recyclage de déchets sont devenues des secteurs économiques à part entière jouissant d'un taux de croissance élevé et générant un chiffre d'affaires estimé à plus de 100 milliards d'euros pour l'Europe des 25.

2.4 Enfin, l'Union européenne s'est élargie et s'élargira encore. Or les États membres nouvellement arrivés connaissent une situation, en ce domaine, assez difficile, notamment en raison de l'importance de la mise en décharge. Il était donc naturel que la Commission européenne souhaite aborder la question des déchets avec une réflexion renouvelée, sans toutefois rejeter l'esprit de la législation en vigueur en bouleversant de fond en comble sa structure.

2.5 C'est pourquoi, elle vient de publier une communication sur la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets<sup>(1)</sup> et de proposer une nouvelle directive relative aux déchets<sup>(2)</sup> l'une fixant les orientations politiques et la philosophie générale de la Commission, l'autre en étant la traduction législative concrète.

## 3. Une politique renouvelée

3.1 La réflexion de la Commission qui sous-tend la stratégie thématique part du constat que depuis trente ans des progrès sensibles ont été réalisés en matière de déchets, mais que néanmoins les volumes de déchets continuent à croître, les niveaux de recyclage et de valorisation sont insuffisants et les marchés correspondants peinent à se développer. Au demeurant outre les textes spécifiques relatifs aux déchets, les directives IPPC ont joué un rôle positif certain.

3.2 De surcroît, le traitement des déchets contribue, dans une certaine mesure, à des problèmes environnementaux et engendre des coûts économiques.

3.3 Enfin, la législation européenne reste imprécise sur certains points, ce qui entraîne des contentieux et des divergences dans son application d'un pays à l'autre.

3.4 Comment les déchets municipaux sont-ils traités aujourd'hui? Les meilleures statistiques concernent les déchets municipaux qui représentent à peu près 14 % de l'ensemble des déchets produits: 49 % sont mis en décharge, 18 % incinérés, 33 % recyclés et compostés. Encore la situation est-elle extrêmement disparate entre certains États membres où 90 % des déchets sont mis en décharge et ceux où seulement 10 % y finissent. Au demeurant des différences similaires sont observées pour d'autres catégories de déchets.

3.5 Globalement, l'Union européenne est donc dans une situation où, en dépit de progrès certains, les volumes globaux de déchets augmentent et le montant total des déchets allant en décharge ne diminue pas ou très peu, malgré la progression du recyclage et de l'incinération. Quant à la prévention des déchets, on peut considérer que les politiques menées n'ont pas abouti à des résultats tangibles.

3.6 Dès lors, il est clair que les objectifs de la politique communautaire actuellement menée restent pleinement valables — limiter les déchets, promouvoir leur réutilisation, leur recyclage et leur valorisation afin de réduire leur impact négatif sur l'environnement et de contribuer à une meilleure utilisation des ressources — mais qu'une meilleure efficacité des dispositifs doit être atteinte.

3.7 Pour cela, la Commission propose des voies d'action tenant tant à la fois à la technique législative, à la réflexion et à la conception même de ce que devrait être une politique des déchets, à l'amélioration des informations et à la définition de standards communs. Elle préconise donc dans la stratégie pour la prévention et le recyclage des déchets:

- d'évoluer vers une société du recyclage qui évite la production des déchets lorsque c'est possible et qui exploite pleinement les ressources matérielles et énergétiques contenues dans les déchets,
- d'insister sur l'application générale de la législation afin d'éviter les disparités dans l'interprétation et l'application de la législation et d'assurer que les objectifs inscrits dans la législation existante soient atteints en temps et en heure par les États membres,
- de simplifier et de moderniser la législation en vigueur,
- d'introduire la notion de cycle de vie dans la politique des déchets de façon à ce que soit prise en compte sa contribution potentielle à la réduction des impacts environnementaux de l'utilisation des ressources,
- de mettre en œuvre une politique plus ambitieuse et plus efficace de prévention des déchets,
- d'améliorer l'information et la diffusion des connaissances dans le domaine de la prévention,
- de développer des standards communs de référence pour encadrer le marché européen du recyclage,
- d'étoffer la politique de recyclage.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 666 final.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 667 final.

3.8 De ces changements dans la législation et la conception de la politique des déchets, la Commission attend une diminution du volume des déchets mis en décharge, une meilleure récupération de compost et d'énergie à partir des déchets, une amélioration du recyclage sur le plan qualitatif et quantitatif. Ainsi, est espérée une valorisation plus importante des déchets et donc une hausse dans ce qu'il est convenu d'appeler la «hiérarchie des déchets» ainsi qu'une contribution de la politique des déchets à une meilleure utilisation des ressources.

Quelle est la première traduction législative des objectifs annoncés par la stratégie thématique?

#### 4. La proposition de directive relative aux déchets: un changement mais pas un bouleversement

4.1 L'article premier de la proposition énonce les objectifs de la Commission. Ils sont doubles et interdépendants:

- d'une part, «établir des mesures visant à réduire les incidences environnementales globales qui, dans le cadre de l'exploitation des ressources, résultent de la production et de la gestion des déchets»,
- d'autre part, et pour les mêmes motifs, fixer à chaque État membre l'objectif prioritaire de prévenir ou réduire la production de déchets et leur nocivité, et en second lieu, de prendre des mesures pour assurer la valorisation des déchets «par la réutilisation, le recyclage ou d'autres opérations de valorisation».

4.2 Pour parvenir à cet objectif, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de remanier en profondeur le cadre législatif en vigueur mais de procéder à des modifications pour améliorer le cadre légal actuel et combler les lacunes existantes. La proposition de directive n'est qu'un aspect de la mise en œuvre de la stratégie et d'autres propositions issues de celle-ci verront le jour ultérieurement. En tout état de cause la politique européenne en matière de déchets repose nécessairement sur la subsidiarité. Pour être efficace il est nécessaire d'entreprendre une série d'actions depuis le niveau de l'Union européenne jusqu'à celui de la commune où beaucoup est fait en pratique. La Commission considère que le fait de respecter le principe de subsidiarité ne traduit nullement une baisse du niveau d'ambition dans le domaine de l'environnement.

4.3 Ainsi, la proposition se présente comme une révision de la directive (75/442/CEE). Elle fusionne la directive relative aux déchets dangereux (91/689/CEE) avec la directive cadre et l'abroge donc en même temps. Elle abroge également la directive relative aux huiles usagées (75/439/CEE) mais en intégrant dans la directive cadre l'obligation spécifique de collecte.

4.4 Les principales modifications portent sur:

- l'introduction d'un objectif environnemental,
- la clarification des notions de valorisation et d'élimination,
- la clarification des conditions concernant le mélange de déchets dangereux,
- l'introduction d'une procédure visant à préciser à partir de quel moment un déchet cesse d'être déchet pour une sélection de flux de déchets,

- l'introduction de normes minimales ou d'une procédure pour établir des normes minimales pour une série d'opérations en matière de gestion des déchets,
- l'introduction d'une obligation d'élaborer des programmes nationaux pour la prévention des déchets.

4.5 Il convient donc de savoir si les propositions de modifications législatives permettront d'atteindre les objectifs globaux définis par la stratégie et de corriger les insuffisances et les imprécisions actuelles.

#### 5. Observations générales sur la proposition de directive relative aux déchets

5.1 Cette nouvelle proposition était attendue depuis longtemps et devait devenir, pour l'ensemble des parties prenantes: États membres, ONG, citoyens et professionnels, la base de la politique environnementale européenne en matière de gestion des déchets. C'est en ce sens qu'il est proposé au CESE d'en faire l'analyse. On attendait du nouveau texte qu'il améliore la situation existante en tenant compte de l'expérience acquise depuis 1991, des faiblesses de l'ancien texte et de la stratégie à adopter en Europe en matière de développement durable qui suppose une politique de gestion, de récupération, de recyclage et de valorisation des déchets dans un contexte de raréfaction des matières premières et des ressources énergétiques.

5.2 On a souvent reproché à la législation en vigueur son manque de précision et de clarté (singulièrement sur les annexes et sur les définitions). De même, le manque de mise en œuvre homogène des directives et règlements au sein de l'Union et des approches différentes selon les États membres ont souvent été déplorés. La révision du règlement sur les transferts transfrontaliers a récemment mis en lumière les problèmes posés par cette situation.

5.3 Quelle lecture et quelle analyse le CESE peut-il faire du texte proposé pour la directive cadre? Il est permis de s'interroger sur le fait de savoir si le niveau d'ambition de la Commission n'est pas en retrait par rapport à la communication de 2003 «Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets»<sup>(3)</sup>. L'approche retenue en matière de subsidiarité paraît quelque peu minimaliste et peut conduire à des divergences de mise en œuvre de la législation. En outre l'action que peuvent mener, en la matière, les parties prenantes économiques et sociales est passée sous silence.

#### 5.4 Sur la simplification de la législation:

5.4.1 Il est proposé la fusion de la directive sur les déchets dangereux avec la directive cadre. A cet égard, il est nécessaire de s'assurer que les déchets dangereux feront l'objet d'un encadrement beaucoup plus strict que les autres déchets surtout lorsque parallèlement REACH devra s'appliquer à l'ensemble des substances mises sur le marché. La directive sur les huiles usagées, quant à elle, est purement et simplement abrogée car, en pratique, le bénéfice environnemental de ce texte n'était pas établi en ce qui concerne la transformation de ces huiles. En revanche, les dispositions relatives à leur collecte sont maintenues.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 301 final.

5.4.2 On pourra également noter que depuis la définition des critères de dangerosité la commission n'a toujours pas produit les documents d'accompagnement nécessaires: tests normalisés, seuils de concentration pour une exploitation correcte de la liste des déchets.

5.4.3 Les propositions de dérogations faites dans le texte pour les opérations de valorisation paraissent hasardeuses et devraient être remises en cause dans certains secteurs. En effet chacun garde en mémoire les incidents de mélange de déchets dangereux avec des substances naturelles pour la préparation d'aliment pour animaux qui pourraient se généraliser à partir du moment où la traçabilité, les contrôles qui sont nécessaires pour une gestion correcte de ces déchets seraient abandonnés. Enfin, il conviendrait que la Commission se penche sur la question de savoir si les dérogations proposées (Sous-section 2 — Dérogations) ne sont pas contraires aux dispositions de la Convention d'Aarhus concernant l'information du public et sa participation en matière de traitement des déchets.

## 6. Observations spécifiques

### 6.1 Meilleures définitions

6.1.1 La directive actuelle manquait de bonnes définitions sur un certain nombre de points. Le nombre de recours à la Cour européenne de justice est suffisamment éloquent pour en être convaincu. Le nouveau texte est-il meilleur sur ce point ? Il est permis d'en douter à certains égards.

6.1.2 La définition du producteur, reprise de l'ancien texte<sup>(4)</sup>, doit être modifiée. En effet comment admettre que celui qui altère la nature d'un déchet en devienne le nouveau «producteur»? Il en est tout simplement un «traiteur» et à ce titre doit faire partie de la chaîne de traçabilité. Sinon c'est la porte ouverte au «déclassement» des déchets et à la dilution de la responsabilité du producteur réel du déchet. De plus, a minima il devrait être fait au moins mention de la Responsabilité élargie du producteur (de produits mis sur le marché).

6.1.3 La Commission a insisté, dans le cadre du règlement transfrontalier<sup>(5)</sup> visant à maintenir les exportations, pour des «intérim opérations» qui ne sont pas définies, pas plus que ne le sont les «dealers et brokers» de ce même règlement.

6.1.4 Le recyclage est défini mais la définition de la récupération, quant à la valorisation, n'est pas claire. Il conviendrait de définir d'une part la récupération «matière» conduisant au «recyclage matière» et la valorisation énergétique. En effet dans le premier cas la fin du cycle de traitement peut aboutir à la sortie du statut du déchet alors que cela n'est pas applicable à la valorisation énergétique. En effet, la valorisation énergétique des déchets est régie, pour ce qui concerne la protection de l'environnement, par la Directive Incinération. Si les déchets sortent du statut de déchets, les règles de protection de l'environnement ne leur seraient plus applicables.

(4) Directive du Conseil 91/156/CEE du 18.3.1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets.

(5) Règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1.2.1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

### 6.2 Objet

6.2.1 L'objet de la directive est et doit rester la protection de l'environnement et de la santé.

6.2.2 La Commission, d'une manière générale, a tendance à donner une grande importance à l'ouverture du marché qui n'est qu'un des aspects d'une politique des déchets.

6.2.3 Le CESE estime qu'il faut trancher clairement le débat qui consiste à savoir comment définir le cadre normatif qui permettrait aux mécanismes du marché de tirer la gestion des déchets vers une amélioration de l'environnement en développant les concepts d'éco-efficacité et d'éco-gestion pour nos activités productives et de service. En effet, la gestion des déchets est un marché régulé et réglementé avec pour objectifs premiers la protection de l'environnement, de la santé et la préservation des ressources, donc en tenant compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux. La protection de l'environnement est un élément essentiel qui favorise la création d'emplois et la compétitivité, tout en apportant des possibilités d'innovations et de nouveaux marchés. Il est permis de s'interroger sur le fait de savoir si la subsidiarité constitue l'approche idéale. En outre, il est symptomatique de constater que la Commission elle-même, dans sa communication sur la stratégie thématique convient que certaines opérations de recyclage peuvent être nuisibles pour l'environnement, mais elle propose néanmoins que les États membres fassent en sorte que tous les déchets soient l'objet d'un traitement de valorisation. Il faut donc préciser que c'est un marché du recyclage **propre** qu'il convient d'encourager par des exigences communes développées au niveau européen.

6.2.4 Elle «oublie» également de maintenir dans la «hiérarchie», comme cela était le cas dans le précédent texte, que l'élimination dans des conditions correctes peut être bénéfique pour l'environnement même si elle maintient des dispositions opératoires ayant cet objet. Il en résulte que le nouveau texte est moins clair sur ce point que le précédent.

6.2.4.1 La directive cadre doit rester la base d'une gestion efficace et pertinente des déchets, toutes filières confondues. Sa mise en œuvre et donc les moyens pour renforcer la stratégie de recyclage restent à définir.

6.2.5 Elle avait proposé comme piste de réflexion la mise en place d'instruments financiers pour soutenir et favoriser une gestion efficace des déchets, de leur recyclage et de leur valorisation. La mise en place de tels instruments à l'échelle européenne aurait pu effectivement être encouragée sous réserve d'homogénéité. Rien n'est proposé en la matière en raison de la difficulté d'obtenir l'unanimité au Conseil sur une telle proposition. Le choix de ne rien proposer en la matière est sans doute réaliste mais n'en traduit pas moins une certaine timidité de la Commission qui aurait pu proposer le développement d'une méthode ouverte de coordination.

### 6.3 Déchets dangereux

6.3.1 Le sujet de la fusion/abrogation a été abordé dans les considérations générales en ce qui concerne le principe même de celle-ci.

6.3.2 Il est curieux de constater que dans l'article qui concerne la séparation de ces déchets on ne parle que de mélange.

6.3.3 Ces déchets plus que tous les autres doivent être encadrés par une législation et une traçabilité fortes. La dilution dans l'environnement doit être clairement rendue impossible par la réglementation. En outre, il faut veiller à ce que la fusion/abrogation de la directive déchets dangereux ne fasse pas baisser le niveau de protection de la santé publique. Il pourrait au moins être clairement dit que par définition tout «mélange comportant des déchets dangereux» sera lui-même considéré comme dangereux, sauf si le résultat est une réelle détoxification chimique. Toute dilution doit être proscrite.

### 6.4 Réseau d'installations d'élimination

6.4.1 Le texte propose que les états membres se coordonnent pour mettre au point un réseau d'installations d'élimination. Comment demander que des investissements soient faits dans ce domaine si par ailleurs les états membres ne peuvent pas mettre en place les outils nécessaires afin que ces installations ne restent pas en sous-activité. En effet, un opérateur pourrait «exporter» les déchets pour motif de valorisation dans un autre pays. Il convient donc que les règles en la matière soient particulièrement précises et ne comportent pas d'effets pervers.

6.4.2 Le principe de proximité doit être étudié et expliqué à l'aune du principe d'autosuffisance. En effet, ces deux principes sont indissociables pour une gestion durable des déchets.

### 6.5 Prévention

6.5.1 La directive ne comporte aucune obligation, envers les États membres, concernant le volet social de la prévention. Ce dernier supposerait que l'on prenne en compte les éventuels impacts sur les conditions de travail et la santé des travailleurs et que de véritables campagnes d'information soient mises en place. La prévention est aussi une affaire de citoyenneté. Il serait également souhaitable de faire avancer la réflexion sur deux axes: l'axe qualitatif et l'axe quantitatif, car en matière économique, le qualitatif, certes moins dogmatique que le quantitatif, est générateur de progrès et de performance.

### 6.6 Les annexes

6.6.1 Peu de changements sont apportés, sauf l'approche de l'efficacité énergétique des seuls incinérateurs de déchets ménagers. De façon curieuse, rien ne figure sur les obligations des «co-incinérateurs». De surcroît l'incinération des déchets ménagers ne peut être considérée comme une valorisation que lorsqu'elle atteint un haut niveau d'efficacité énergétique. En effet si certains déchets ne peuvent être récupérés, il convient d'éviter que des installations d'incinération rudimentaires et peu efficaces pour la récupération d'énergie utile puissent bénéficier des dispositions relatives à la valorisation. L'incinération deviendrait alors une solution de facilité qui pourrait aboutir à des exportations de déchets qu'il conviendrait au contraire d'éviter.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente  
du Comité économique et social  
Anne-Marie SIGMUND

---