

N° 408

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1984.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de contrôle des **services publics** responsables de l'application des dispositions concernant les **déchets industriels toxiques**, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 20 décembre 1985.*

Par M. Bernard LEGRAND,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de MM. Etienne Dailly, *président* ; Henri Goetschy, Pierre Noé, Jacques Valade, *vice-présidents* ; Richard Pouille, James Marson, *secrétaires* ; Bernard Legrand, *rapporteur* ; MM. Alphonse Arzel, Roger Boileau, Louis Beyer, Jean Chamant, Michel Darras, Jean Faure, Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Lacour, Hubert Martin, Claude Prouvoeur, René Regnault, Gérard Roujas, Michel Rufin.

Voir le numéro :

Sénat : 314 (1982-1985).

Pollution et nuisances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
La création de la commission	5
L'organisation des travaux de la commission	7
PREMIÈRE PARTIE. — LE CYCLE DES DÉCHETS INDUSTRIELS TOXIQUES : DE LA PRODUCTION A L'ÉLIMINATION	9
A. — LA DÉFINITION DU DÉCHET TOXIQUE	9
1. — La définition du déchet	9
2. — Les différentes sortes de déchets	11
— <i>Danger pour l'homme</i>	12
— <i>Danger pour l'environnement</i>	13
3. — L'absence de définition juridique du déchet toxique	14
B. — LA PRODUCTION DE DÉCHETS TOXIQUES	20
1. — Les estimations	20
2. — Les secteurs productifs de déchets toxiques	21
3. — L'importation de déchets	23
C. — LE TRANSPORT DE DÉCHETS TOXIQUES	24
D. — LE TRAITEMENT DES DÉCHETS TOXIQUES	26
1. — Les possibilités de traitement	26
a) <i>Les centres individuels</i>	26
b) <i>Les centres collectifs</i>	27
2. — La situation des centres de traitement collectifs	28
a) <i>Les centres d'incinération</i>	28
b) <i>Les centres de traitement par voie physico-chimique</i>	28
c) <i>Les centres de traitement des huiles solubles et des mélanges eau-hydrocarbures</i>	29
3. — Le problème du prétraitement	29
E. — LE STOCKAGE DES DÉCHETS TOXIQUES	30
1. — Les différents types de décharges	30
2. — Situation actuelle du réseau des décharges de classe I	31
3. — Les déchets anciens	32
DEUXIÈME PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE ET L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	33

	Pages
A. — LES DÉCHETS TOXIQUES	33
I. — La réglementation applicable aux déchets	33
1. <i>La réglementation européenne</i>	34
2. <i>La réglementation française</i>	40
a) <i>Une loi-cadre cohérente</i>	40
b) <i>Une loi inappliquée</i>	43
<i>Les explications ministérielles</i>	44
<i>Vie et mort d'un projet de décret</i>	47
<i>Comment une loi peut en cacher une autre</i>	47
<i>Deux lois aux philosophies différentes</i>	48
c) <i>Une loi « sollicitée » par l'administration</i>	51
<i>L'interprétation de l'administration</i>	52
<i>La réalité des textes</i>	53
II. — L'action des pouvoirs publics	56
1. <i>Les différents acteurs</i>	56
a) <i>Le secrétariat d'Etat à l'environnement</i>	56
b) <i>L'A.N.R.E.D.</i>	60
<i>Sa structure</i>	60
<i>Sa mission et ses moyens d'action</i>	61
<i>Ses ressources</i>	64
c) <i>Les agences de bassin</i>	65
<i>L'aide à l'investissement</i>	65
<i>L'aide à la collecte, au transport et au traitement</i>	66
2. <i>Chronologie des principales actions menées depuis 1973</i>	68
3. <i>Remarques sur quelques actions</i>	70
a) <i>La résorption des anciens dépôts de déchets industriels</i>	70
b) <i>La mise en œuvre d'une planification régionale</i>	71
c) <i>Les prescriptions relatives aux décharges</i>	73
B. — LE TRANSPORT DES DÉCHETS TOXIQUES	76
1. — La réglementation internationale	76
2. — La réglementation française	78
<i>Les conducteurs</i>	79
<i>Les véhicules</i>	81
<i>La circulation routière</i>	81
3. — L'organisation des secours en cas d'accident	82
 TROISIÈME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	 85
Le pollueur doit être le payeur	85
Une législation adaptée	86
 A. — LES DÉFINITIONS	 87
1. Définition des déchets toxiques	87
2. Caractérisation des déchets toxiques	88
3. Indication des filières d'élimination	89
 B. — LA PRODUCTION DE DÉCHETS TOXIQUES	 90
1. Etudes d'impact	90
2. Production nouvelle	90
3. Bordereau de suivi	91
4. Conditionnement des déchets	92

	Pages
C. — L'IMPORTATION DE DÉCHETS TOXIQUES	93
D. — LE TRANSPORT DES DÉCHETS TOXIQUES	94
1. Transport de matières dangereuses	94
2. Transport de déchets toxiques	97
E. — L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS TOXIQUES	98
1. Centres d'élimination	98
2. Décharges contrôlées	99
F. — LE CONTRÔLE	101
G. — LES MOYENS	103
CONCLUSION ET RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	105
Rôle de l'Etat	105
Responsabilisation de chaque maillon de la chaîne d'élimination	106
ANNEXES	111
Annexe I : Loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux	113
Annexe II : Décret du 19 août 1977 relatif aux informations à fournir au sujet des déchets générateurs de nuisances	119
Annexe III : A. — Arrêté du 5 juillet 1983 relatif à l'importation des déchets toxiques et dangereux	121
B. — Schéma du dispositif mis en place par cet arrêté	127
Annexe IV : Instruction du 22 janvier 1980 relative à la mise en décharge des déchets industriels	128
Annexe V : Loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement	139
Annexe VI : Arrêt du Conseil d'Etat du 24 mars 1978 « Société La Quinoléine et ses dérivés »	145

Mesdames, Messieurs,

Au cours des auditions auxquelles elle a procédé dans le cadre de ses travaux, la commission de contrôle a entendu dire à plusieurs reprises que l'affaire des 41 fûts de Seveso qui secoua la France entière au printemps 1983 avait été, tout compte fait, une chance pour la protection de l'environnement et pour la gestion des déchets toxiques dans notre pays. Cette affaire, qui a occupé la une des journaux durant plus d'un mois, a eu en effet le mérite de mobiliser l'attention sur ces problèmes et de provoquer un sursaut salvateur. « Toute mauvaise chose a du bon », dit la sagesse populaire ; on en aura une illustration si les malencontreuses pérégrinations de la dioxine à travers l'hexagone ont pour résultat de relancer les efforts des pouvoirs publics et les initiatives des industriels afin d'assurer une bonne élimination des déchets industriels toxiques.

La création de la commission

C'est précisément cette « chasse au trésor » d'un genre bien particulier qui lança, en avril 1983, forces de l'ordre et journalistes sur la piste des 41 fûts d'Hoffman La Roche qui provoqua, en mai 1983, le dépôt sur le Bureau du Sénat d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission de contrôle des services publics et des entreprises nationales chargés de veiller directement ou indirectement à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives au traitement, au transport, à l'importation et au stockage des déchets industriels toxiques ou de les mettre en œuvre.

Déposée par M. Etienne Dailly et les membres du groupe de la gauche démocratique, cette proposition posait essentiellement les questions suivantes :

« — N'y a-t-il pas un paradoxe à disposer d'une législation qui est à la fois complexe et touffue mais dont certaines dispositions demeurent privées d'effet en raison des retards ou défauts de parution de divers textes d'application ?

« — L'arsenal des sanctions a-t-il un caractère suffisamment dissuasif ? En particulier, peut-on considérer comme suffisantes des peines d'emprisonnement de deux mois à deux ans et des amendes de 2 000 à 100 000 F, quand des menaces aussi graves pèsent sur la salubrité publique ?

« — La notion de responsabilité du producteur de déchets ne gagnerait-elle pas à être mieux définie, afin que cessent les tergiversations telles celles qu'ont entraînées, dans l'affaire des déchets de Seveso, les controverses successives entre la société Hoffmann La Roche et ses sous-traitants qui se sont renvoyés mutuellement les responsabilités relatives au transport des produits incriminés ?

« — N'y a-t-il pas une faille dans la réglementation s'agissant du contrôle aux frontières et du transit sur le territoire national des déchets en provenance de pays étrangers et ne conviendrait-il pas d'instituer, par exemple, le principe d'une déclaration préalable à tout transport de matières toxiques et dangereuses ? Une harmonisation des réglementations européennes sur ce point et sur l'ensemble du problème des déchets toxiques n'est-elle pas devenue indispensable ?

« — Enfin, plus de sept ans après l'élaboration par le Parlement d'une législation novatrice à beaucoup d'égards, peut-on considérer que le contrôle du transport, du stockage et du traitement des déchets industriels toxiques est assuré d'une manière satisfaisante ? L'inspection des établissements classés dispose-t-elle à cet effet des moyens nécessaires en personnel et en matériel ? »

Sur le rapport de M. Jean-Marie Rausch, la commission des affaires économiques et du plan devait modifier le texte de la proposition de résolution afin d'axer les travaux de la commission de contrôle sur les insuffisances des textes réglementaires d'application des lois du 15 juillet 1975 sur les déchets et du 19 juillet 1976 sur les installations classées ainsi que sur les conditions de fonctionnement des services chargés du contrôle.

Et, au cours de sa séance du 20 décembre 1983, le Sénat décidait la création d'une « commission de contrôle des services publics chargés d'assurer la mise en œuvre des dispositions régissant le traitement, le transport, l'importation et le stockage des déchets industriels toxiques et de veiller à l'application de celles-ci. »

L'organisation des travaux de la commission

Dès le 22 décembre, la commission tenait sa réunion constitutive au cours de laquelle elle désignait son bureau qui était ainsi composé :

Président : M. Etienne DAILLY

Vice-Présidents : MM. Henri GOETSCHY, Pierre NOE, Jacques VALADE.

Secrétaires : MM. Richard POUILLE, James MARSON.

Rapporteur : M. Bernard LEGRAND

Et le 10 janvier 1984, elle définissait le cadre général de ses activités de la manière suivante :

« Les travaux de la commission de contrôle consisteront :

« 1. à examiner la législation et la réglementation applicables en France aux produits toxiques. Cet examen conduira la commission à étudier également les projets de réglementation communautaire, à rapprocher les dispositions françaises de celles qui sont en usage dans d'autres pays, à apprécier la valeur du dispositif juridique français et à proposer, le cas échéant, des mesures permettant de le rendre plus efficace.

« 2. à étudier l'application concrète de cette réglementation, à vérifier que les services compétents disposent de tous les moyens nécessaires et à proposer, le cas échéant, les mesures permettant de renforcer ces moyens. »

Arrêtant alors son programme d'activités, la commission décida d'écarter de ses recherches les problèmes relatifs aux déchets nucléaires — qui font l'objet d'une réglementation tout à fait particulière et dont la gestion, comme le contrôle, ressortissent à des organes administratifs spécifiques — ainsi que les questions relatives à la pollution maritime — qui font appel à des réglementations et des contrôles d'ordre international et qui, au demeurant, ne s'inscrivaient pas exactement dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Sénat. Elle ne méconnaît certes pas pour autant l'intérêt d'une réflexion sur ces questions qui pourraient utilement faire l'objet d'autres commissions parle-

mentaires de contrôle, mais elle se devait de circonscrire soigneusement le champ de son étude si elle voulait la mener à bien dans le délai prescrit par la loi.

Au cours des six mois qui se sont écoulés entre sa création et le dépôt de ce rapport qui — aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires — coïncide avec sa disparition, la commission de contrôle a procédé, au Palais du Luxembourg, à une trentaine d'auditions qui lui ont permis d'entendre des représentants des pouvoirs publics, des producteurs de déchets, des transporteurs, des exploitants de centres de traitement ou d'incinération et des exploitants de décharges. En outre, afin de juger sur place le fonctionnement des services administratifs, la commission a effectué des déplacements dans quatre départements français au cours desquels elle a procédé à la visite de centres de traitement et d'incinération et de décharges, et a entendu la déposition des responsables de tous les services territoriaux concernés, directement ou indirectement, par le traitement, le transport, l'importation ou le stockage des déchets industriels toxiques. Enfin, la commission a effectué également un déplacement à l'étranger afin de comparer les méthodes d'élimination des déchets en usage en France avec celles pratiquées en Suisse ou en Allemagne.

La commission se doit de reconnaître qu'elle a bénéficié, de la part des services administratifs et notamment du secrétariat d'Etat à l'environnement, de toute l'ouverture et de toute la collaboration qu'elle pouvait souhaiter. Ses travaux ont en outre été facilités par la publication du rapport du groupe de travail sur l'élimination des déchets industriels, créé à la demande du secrétaire d'Etat à l'environnement et présidé par M. l'ingénieur général Servant.

*
* *
*

Tout au long de ses travaux, la commission de contrôle a travaillé dans le seul souci du bien public et en l'absence de tout esprit partisan. Les insuffisances qu'elle a pu constater dans le fonctionnement des services publics chargés de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des dispositions relatives aux déchets industriels toxiques transcendent les considérations politiciennes et les griefs qu'elle peut être amenée à formuler à l'égard de la gestion du ministère de l'environnement concernent tout autant la gestion antérieure à mai 1981 que celle qui a suivi cette date.

PREMIÈRE PARTIE

LE CYCLE DES DÉCHETS INDUSTRIELS TOXIQUES : DE LA PRODUCTION A L'ÉLIMINATION

A. — LA DÉFINITION DU DÉCHET TOXIQUE

Tandis que le petit Larousse définit le déchet comme « ce qui est perdu dans l'emploi d'une matière », le grand dictionnaire encyclopédique du même éditeur englobe dans l'expression tous les « matériaux rejetés comme n'ayant pas une valeur immédiate ou laissés comme résidus d'un processus ou d'une opération ».

Si la définition du déchet ne pose pas de problème majeur, en France comme à l'étranger, si elle trouve à s'appliquer à une panoplie de résidus, du plus banal au plus dangereux, la commission de contrôle a pu constater au fil de ses auditions qu'on ne disposait, à l'heure actuelle, d'aucune définition juridique du déchet industriel toxique. Maigre consolation, cette lacune n'est pas typiquement française. On la rencontre dans la plupart des grands pays industrialisés.

1. — La définition du déchet

La langue française considère donc comme déchet un produit ou sous-produit sans valeur vénale destiné à l'abandon.

• Une définition légale — la première — a été énoncée par l'article premier de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux :

« Est un déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ».

Cet article donne en réalité deux définitions du « déchet », l'une physique et l'autre juridique ; cette dernière est conforme à la jurisprudence sur les « res derelictae » (choses sans maître) parce qu'abandonnées par leur propriétaire.

- Les pays étrangers ont du « déchet » une approche voisine. A titre d'exemple, la législation allemande parle de « choses meubles dont le possesseur veut se débarrasser ou dont l'élimination réglementée s'impose pour la sauvegarde du bien public » (« débarrasser » devant s'entendre ici dans le sens d'un abandon pour l'élimination et non pour la récupération) ; en Belgique, où les déchets toxiques relèvent de la loi nationale mais les déchets en général des réglementations régionales, la législation flamande (décret « concernant la gestion des déchets » du 2 juillet 1981), s'applique à « toute substance ou tout objet dont le détenteur peut se débarrasser, se débarrasse ou est tenu de se débarrasser » en vertu de ce décret ou des dispositions prises pour son application.

Le Control of Pollution Act anglais de 1974 définit par « waste », toute substance qui constitue un débris matériel, un effluent ou un reste indésirable à l'issue d'un quelconque procédé de fabrication, ou qui est destinée à l'abandon parce que cassée, usée, contaminée ou détériorée.

La directive n° 75/442 du Conseil des Communautés Européennes du 15 juillet 1975 relative aux déchets vise, quant à elle, dans son article premier « ... toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur » Le terme employé de « défaire » est moins précis que les concepts de « se débarrasser » ou d'« abandonner » utilisés par les lois nationales précitées. Cependant, le texte européen introduit une notion supplémentaire, celle d'« abandon obligatoire », qui confère à chaque État membre la possibilité de déterminer ce qu'il considère comme un « déchet ».

- Quels que soient les termes exacts retenus, on doit souligner, enfin, que la définition du « déchet » ne peut être tout à fait simple. Il faut pouvoir en exclure tous les matériaux considérés a priori comme des résidus et finalement réutilisés dans un nouveau processus de production : un produit peut être un déchet pour un industriel déterminé, et devenir, pour un autre producteur, une matière première. C'est ainsi qu'il arrive que des matériaux précieux comme l'argent ou le mercure proviennent de déchets retraités ; c'est ainsi aussi que les solvants usés ont souvent encore une valeur et passent généralement dans un certain nombre d'unités de recyclage.

Cette considération conduirait à n'admettre comme « déchet » que ce qui est inutilisable par l'ensemble de l'activité économique : le recyclage, la récupération, la valorisation étant la négation même du

déchet... Mais — et le Conseil d'État s'est prononcé clairement sur cette question dans un arrêt d'Assemblée du 13 mai 1983, S.A. René Moline, sur les huiles usagées — un déchet reste légalement un déchet tant qu'il n'a pas fait l'objet d'un traitement en vue de sa régénération. Même s'ils ont l'intention non de l'abandonner, mais de le vendre pour son recyclage, son producteur ou son détenteur ne sauraient dès lors, dans l'instant, récuser cette qualification pour échapper aux contraintes édictées par la loi du 15 juillet 1975.

2. — Les différentes sortes de déchets

Les déchets de l'industrie présentent des caractéristiques spécifiques qui les différencient des autres déchets, notamment urbains ou agricoles : liée à l'importance de la production, leur quantité est considérable ; leur diversité aussi est grande et n'a d'égale que la variété de leur composition puisqu'ils dépendent étroitement des produits finis et des processus de fabrication.

- C'est ainsi que l'on distingue traditionnellement dans l'ensemble de ces déchets :

- des **déchets « banals »** que l'on assimile aux ordures ménagères et qui peuvent être traités de la même façon et en même temps que celles-ci.

- des **déchets « spéciaux »**, considérés comme caractéristiques de l'activité industrielle, contenant des éléments nocifs en concentration plus ou moins forte et présentant, de ce fait, certains risques pour l'environnement. Leur élimination requiert des précautions particulières.

Parmi ces déchets spéciaux, il faut encore mettre à part les **déchets « toxiques ou dangereux »** dont le traitement doit faire l'objet d'un contrôle spécifique, en raison de leur importante concentration en éléments nocifs.

- Ces déchets toxiques présentent des **dangers** réels ou potentiels considérables. Si l'on exclut les rayonnements émis par les atomes (non traités ici) et, à ce niveau de l'analyse, les risques liés au transport, on peut distinguer deux catégories de dangers, selon que la menace pèse sur l'homme directement ou sur son environnement.

a. — Danger pour l'homme :

- Il existe d'abord un **danger physique** pouvant provoquer des atteintes corporelles. Il provient des composés inflammables, explosibles, comburants (c'est-à-dire apportant de l'oxygène en quantité suffisante pour entraîner l'inflammation d'autres substances) ou susceptibles de causer dans certaines conditions une réaction chimique dangereuse.

Les mélanges de déchets sont, à cet égard, particulièrement dangereux. Ils peuvent entraîner un dégagement de chaleur, des émanations de gaz toxiques, être sources d'incendie ou d'explosion. Ainsi, le mélange non contrôlé d'un acide et d'une base peut réagir violemment (boue d'acétylène + nettoyeur chimique acide, par exemple).

Pour essayer de prévenir ce risque physique, notamment en ce qui concerne les substances chimiques, on recourt à des techniques normalisées et souvent internationales d'évaluation. Il existe, pour les risques classiques, des méthodes de mesure de la température d'inflammabilité ou de la sensibilité au choc et, en fonction de leurs résultats, un classement des substances. Pour les risques réactionnels, les chimistes disposent de l'expérience acquise consignée dans certains ouvrages spécialisés et de la possibilité de prévoir, par des calculs exécutés à partir des tables des constantes thermodynamiques des composés chimiques existants, le caractère plus ou moins rapide d'une réaction.

- Il existe, ensuite, une **menace pour la santé** par la mise en contact de l'organisme humain avec le déchet toxique. Le danger résulte d'une ingestion, d'une inhalation ou d'une contamination de la peau ou des muqueuses. Ses effets peuvent être aigus ou chroniques, ses dommages réversibles ou non.

On peut classer un déchet au regard du danger pour la santé de l'homme dans les catégories suivantes :

- très toxique, toxique ou nocif,
- mutagène, cancérigène,
- tératogène,
- corrosif, irritant,
- sensibilisant.

On évalue la toxicité aiguë par la « dose létale 50 par voie orale » (D.L. 50/orale), c'est-à-dire par la dose de produit qui tuera la moitié des animaux d'une espèce choisie pour la mesure, lorsque l'on admi-

nistrera à un animal de cette espèce une quantité donnée de produit par rapport à son poids corporel. Par exemple, une substance sera classée toxique si sa D.L. 50/orale chez le rat est inférieure à 200 mg/kg et nocive si celle-ci est comprise entre 200 et 2 000 mg/kg.

Les effets chroniques doivent également être pris en compte. C'est ainsi que le benzène est classé très toxique en raison de son caractère carcinogène, en dépit d'une D.L. 50 égale à 5 000 mg/kg.

Les tests d'évaluation de la toxicité se font en fonction de lignes directrices fixées à l'échelon international, notamment par l'O.C.D.E.. Très variable, le coût de ces tests est considérable (de 10 000 F pour une toxicité aiguë à 2,5 millions de francs pour un test de cancérogénèse par exemple).

Le caractère irritant ou corrosif des produits est aussi déterminé par des tests sur les animaux. Les substances provoquant des lésions tissulaires sont classées corrosives, celles qui entraînent une inflammation sont classées irritantes.

Il existe, enfin, des tests d'évaluation pour les autres catégories, mais leurs méthodes ne sont pas encore standardisées.

Une autre approche des déchets très toxiques, toxiques ou nocifs se fait d'après l'organe humain qui risque d'être atteint. L'oxyde de carbone, les cyanures ou le plomb ont, par exemple, une action sur le sang, le mercure, le disulfure de carbone, l'hexane sur le système nerveux.

Le cas du mercure est l'un des plus redouté. On rappellera qu'il a provoqué, dans le village de pêcheurs de Minamata, au Japon, de très nombreux décès et des handicaps physiques différés et multiples. Les effluents d'une usine proche de ce village rejetaient chaque jour en mer 500 à 1 000 grammes de sulfate de mercure et avaient contaminé la chair des poissons dont se nourrissait la population locale.

b. — Danger pour l'environnement :

Les déchets industriels éliminés sans précaution peuvent aussi dégrader les paysages, polluer les eaux, l'atmosphère ou les sols, exposant l'environnement à des nuisances et des dangers quelquefois irréremédiables.

Les ressources en eau potable peuvent être, par exemple, contaminées par l'infiltration de polluants dans le sol. C'est ainsi qu'il suffit de quelques milligrammes de cyanure par litre dans l'eau d'une rivière pour provoquer la mort de populations de poissons ; or, certains déchets industriels ont une concentration en cyanure supérieure à 1 g par kg.

Les effets ne sont pas toujours immédiats : comme le montre l'exemple précité et bien connu de Minamata, certaines substances ont la propriété de s'accumuler dans les organismes vivants ou de se concentrer le long des chaînes alimentaires dont le dernier maillon est l'être humain.

Ces dangers pour l'environnement donnent aussi lieu à des tests d'évaluation sur certains organismes (crevette, daphnée, poisson, etc.). La représentativité de ceux-ci reste cependant discutable.

- Il faut encore mentionner, et mettre à part, dans les dangers que font courir les déchets industriels toxiques, les risques de panique ou de psychose que peut engendrer leur traitement ou, plus encore, leur transport. Les réactions psychologiques des populations sont susceptibles d'entraîner des répercussions sans commune mesure avec le fait matériel en cause et de conduire à des situations irrationnelles. A ce sujet, sans atteindre à la psychose collective, l'émoi qu'ont suscité en 1983 l'affaire des fûts de Seveso et les péripéties de leur transport a pu paraître excessif. Bien étanches, ces fûts représentaient, sans aucun doute, un danger potentiel beaucoup moins important que maints camions citernes qui assurent le ravitaillement quotidien des stations-services.

A cet égard, et l'exemple récent de la décharge de Roumazières en a encore apporté la preuve, la non information des populations riveraines semble être la pire des choses.

3. — L'absence de définition juridique du déchet toxique

Si la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux donne, dans son article premier, une définition du « déchet », elle ne retient, dans l'article suivant, pour les réglementer, que les résidus dont la production ou la détention sont « de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engen-

drer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement... ».

Cette disposition ne peut être en réalité considérée comme une définition juridique du déchet toxique : la France a depuis 1975 une définition légale du déchet, elle n'en a pas du déchet toxique.

- La toxicité est, en fait, une notion très relative et liée à de nombreux facteurs, tels que la concentration, le milieu considéré ou la forme sous laquelle se présente le produit ou le déchet (un déchet en vrac ou un déchet sous emballage n'a pas la même toxicité vis-à-vis de son environnement).

La **concentration** joue un grand rôle : une substance peut être inoffensive quand elle est contenue en quantité infinitésimale dans un déchet ; elle peut devenir mortelle par forte concentration. Mais, il n'y a pas là de règle générale et certains produits sont éminemment toxiques en très petite quantité. Il faudrait pouvoir définir à chaque fois, pour chaque substance, la proportion dangereuse.

Par ailleurs, on rappellera, encore une fois, qu'il existe des toxicités immédiates comme celles des cyanures ou de l'arsenic et d'autres qui sont différées.

En outre, la définition de la toxicité est beaucoup plus difficile dans le cas d'un déchet que dans celui d'un produit, car on est rarement en face d'une seule substance. Pour bien caractériser un déchet, il convient dès lors d'essayer d'établir le plus précisément possible son origine — en particulier le procédé industriel générateur, les matières premières utilisées et les mélanges divers apparus aux différents stades de fabrication.

Donnée essentielle, cette « filiation » du déchet s'opère par échantillonnage. Des prélèvements sont, en principe, pratiqués avant chaque opération de collecte, transport et traitement. Généralement délicats, ils devraient toujours être effectués par un personnel hautement spécialisé ; dans la pratique, par manque de moyens, les méthodes restent souvent empiriques.

- En l'absence de définition juridique générale du déchet toxique, les substances considérées comme telles sont définies **à l'occasion de chaque texte.**

C'est ainsi que le décret du 19 avril 1977, pris en application de l'article 8 de la loi du 15 juillet 1975 et « relatif aux informations à

fournir au sujet des déchets générateurs de nuisances » fixe une liste de déchets « à risques » : les déchets contenant une trentaine de substances énumérées (comme l'amiante, l'antimoine, l'arsenic, le cyanure, le mercure, le plomb, etc.) ; les déchets renfermant des éléments radioactifs ; les déchets constitués de boues de peinture, d'hydrocarbures et de produits de vidange ; les déchets produits par certaines branches d'activités industrielles, cette origine jouant ici le rôle du critère : raffinage du pétrole et de ses dérivés, cokéfaction, industries chimiques, pharmaceutiques, phytopharmaceutiques et laboratoires, ateliers de traitement de surface.

Pour tous ces déchets, l'administration peut demander aux producteurs, transporteurs ou éliminateurs toute information sur la façon dont ils produisent, transportent ou éliminent.

D'autres listes sont données par d'autres textes : l'arrêté interministériel du 5 juillet 1983 qui régit l'importation des « déchets toxiques et dangereux », la réglementation sur le transport des matières dangereuses (qui détermine une classe de produits toxiques), le Code de la santé publique (qui fixe dans son article R.-5149 la liste des produits toxiques — tableau A — et des produits dangereux — tableau C —), le Code du travail (qui énumère dans ses articles R. 231-47 et suivants les substances présentant des risques pour les travailleurs et de ce fait soumises à déclaration obligatoire) ou encore la loi du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques, ou la directive des Communautés Européennes sur les déchets toxiques et dangereux en date du 20 mars 1978.

• **Malheureusement, toutes ces listes sont différentes. Il n'en n'existe aucune de référence.** Conscient des problèmes posés par une telle lacune, le secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie a récemment publié une nomenclature, depuis longtemps attendue. Outil de définition et langage commun potentiel, celle-ci ne revêt cependant aucun caractère obligatoire pour les diverses professions qui interviennent dans le stockage, la collecte, le transport ou l'élimination des déchets. Il existera toujours, par ailleurs, des déchets « accidentels » difficiles à faire entrer dans une quelconque nomenclature.

• **La situation à l'étranger n'est guère différente.** Dans la plupart des pays, la législation en matière de déchets distingue les résidus ménagers et les déchets industriels. Ces derniers comprennent habituellement une catégorie traitée à part, soit en raison des dangers qu'elle comporte, soit des problèmes que pose son élimination. Les terminologies utilisées sont très variables ; les termes que l'on trouve générale-

ment sont « dangereux » (y compris « extrêmement dangereux » en Californie) « toxiques et dangereux », « spéciaux », « chimiques », « à problèmes ».

Plusieurs pays ont tenté de définir les déchets dangereux, mais, comme pour la France, on ne saurait à proprement parler de définition juridique. Le lien que ces démarches ont en commun est constitué, comme dans l'article 2 de la loi du 15 juillet 1975, par la notion d'une menace particulière, laquelle ne répond cependant à aucune règle générale. Certains pays font uniquement référence à l'homme, d'autres font intervenir la biosphère dans son ensemble et/ou certains de ses éléments constitutifs, comme la flore, la faune ou l'eau. En outre, comme la France, plusieurs pays étrangers ont procédé à une définition par énumération au sein de listes. Ceux qui ne l'ont pas fait ont précisé les critères auxquels doivent satisfaire les substances pour être concernées par la législation sur les déchets industriels.

En définitive, le besoin d'une nomenclature unique et efficace se fait sentir partout. Peu de pays la pratiquent.

La **législation allemande** est proche de la nôtre. La loi fédérale de 1972 sur l'élimination des déchets s'applique aux déchets en général, mais son article 2 précise que des dispositions supplémentaires pourront être prises pour les déchets qui « présentent un danger particulier pour la santé ou la qualité de l'air ou de l'eau ou sont particulièrement explosifs ou inflammables, contiennent ou peuvent produire des éléments pathogènes ou provoquer des maladies contagieuses ». Un arrêté administratif du 24 mai 1977 donne la liste de ces déchets ainsi que des industries qui les produisent et qui sont, par conséquent, assujetties à la loi.

En **Finlande**, un arrêté de 1979 énumère les déchets « à problèmes » incluant ainsi tous ceux qui, en raison de leur toxicité ou de leurs autres propriétés, présentent des difficultés de traitement ou d'élimination ou qui sont spécialement nocifs pour l'environnement de quelque façon que ce soit.

Aux **Pays-Bas**, les annexes d'un décret de 1977 pris pour application d'une loi de 1976 sur les déchets chimiques donnent une liste établie à partir d'éléments tels que la toxicité, y compris ses effets cumulatifs, la persistance et les éventuelles conséquences néfastes sur l'homme, les animaux, les plantes et la biosphère dans son ensemble.

En **Belgique**, la loi du 22 juillet 1974 entend par « déchets toxiques », des résidus d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou scientifique, qui peuvent présenter un danger d'intoxication pour la nature ou les êtres vivants. C'est le Roi (« arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques ») qui en détermine la liste, notamment par référence aux substances toxiques qu'ils contiennent, à la quantité et à la concentration de ces substances et même à l'activité dont ils sont la résultante.

Les Pays du Bénélux ont, en outre, introduit dans leurs listes certaines valeurs de concentration applicables à différentes substances. Mais ces valeurs sont très différentes. C'est le cas, par exemple, pour le mercure, le cadmium, le thallium, le béryllium et leurs composés. C'est le cas aussi de l'arsenic pour lequel la législation belge fixe une valeur maximale de 500 mg/kg, alors que la tolérance est de 50 mg/kg aux Pays-Bas et au Luxembourg.

En **Suisse**, les déchets industriels sont concernés à la fois par les législations sur « les toxiques », sur la protection des eaux et sur l'assurance-accidents. La loi fédérale sur le commerce des toxiques du 21 mars 1969 s'applique aux « substances inanimées et produits fabriqués avec ces substances qui, incorporées à l'organisme ou au contact avec lui, peuvent, déjà en quantité relativement faible, mettre en danger la vie ou la santé de l'homme ou des animaux par une action chimique ou chimico-physique et qui, de ce fait, doivent être manipulées avec des précautions particulières. »

Les « toxiques » sont classés en cinq catégories selon les dangers qu'ils font courir. Pour chaque produit, une liste établie par l'office fédéral de la Santé Publique indique les proportions dans lesquelles le « toxique » reste inoffensif.

En **Grande-Bretagne**, la Chambre des Lords a publié un rapport sur l'élimination des déchets dangereux (« Hazardous waste disposal ») lors de sa session de 1980-1981 (rapport du Select Committee appointed to consider science and technology — 28 juillet 1981). Ce comité a souligné la difficulté qu'il y a à définir le « déchet dangereux » et, après avoir analysé les facteurs à prendre en considération, il a recommandé de se référer à la définition que donne l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) : un déchet dangereux est un déchet qui présente :

- « des dangers à court terme, comme une toxicité aiguë par ingestion, inhalation, absorption cutanée, corrosivité ou autre danger

par contact pour la peau ou les yeux ou qui présente le risque d'explosion ou d'inflammabilité ou

- « des dangers à long terme pour l'environnement incluant une toxicité chronique par exposition répétée, la cancérogénéité (qui peut quelquefois rester longtemps latente), présentant une résistance aux procédés de détoxification tels que la biodégradation, risquant de polluer le sous-sol ou les eaux de surface, ou présentant des propriétés insupportables ou des odeurs repoussantes ».

En 1972, un « Deposit of Poisonous Waste Act » avait procédé à une définition par exclusion, en dressant une liste de l'ensemble des déchets connus comme ne présentant pas de dangers patents à court terme pour la santé ou à long terme pour l'environnement, et en définissant comme déchet dangereux tout déchet qui n'était pas recensé dans cette liste. Cette méthode a été considérée comme peu fiable. Un règlement du 30 octobre 1980, pris en application du Control of Pollution Act de 1974 et entré en vigueur le 16 mars 1981 (Control of Pollution (special waste) Regulations 1980) a d'ailleurs abrogé ce Poisonous Act de 1972, en même temps qu'il arrêtait une liste de déchets spéciaux.

De toutes ces législations, l'américaine est sans doute la plus précise. La loi fédérale de 1976 sur la Conservation et la Récupération des Ressources donne des déchets dangereux la définition suivante : « les déchets solides ou la combinaison de déchets solides qui, du fait de leur quantité, de leur concentration ou de leurs caractéristiques physiques, chimiques ou infectieuses, peuvent :

a) provoquer ou contribuer de façon significative à un accroissement de la mortalité ou au développement de maladies graves, incurables ou de maladies curables, mais entraînant une incapacité,

ou b) présenter un danger réel ou éventuel pour la santé de l'homme ou l'environnement s'ils ne sont pas correctement traités, stockés, transportés ou éliminés, ou pris en charge d'une autre façon. »

Elle confie à l'Agence pour la Protection de l'Environnement la tâche d'établir une liste des déchets dangereux en tenant compte de critères tels que la toxicité, la persistance, la dégradabilité, la possibilité d'accumulation dans les tissus, l'inflammabilité, la corrosivité, etc... Une première liste a été officiellement publiée en mai 1980, avec pour chaque déchet considéré comme dangereux, l'attribution d'un numéro et d'un coefficient de risque. D'autres déchets sont progressivement ajoutés à cette liste.

B. — LA PRODUCTION DE DECHETS TOXIQUES

Sans définition communément admise des déchets industriels toxiques, il n'est guère facile de procéder à l'évaluation de leur quantité. Des chiffres ont été néanmoins avancés devant la Commission de contrôle, ils sont contestés. De très nombreux secteurs de l'activité économique — certains plus que d'autres, comme la chimie — sont productifs en la matière.

L'importation doit être aussi mentionnée — et mise en parallèle avec l'exportation.

1. — Les estimations

L'absence de nomenclature de référence et l'évolution des techniques de production rendent difficiles les estimations de la quantité de déchets industriels toxiques.

Pour les déchets les plus dangereux, produits par certains secteurs industriels, comme la chimie, des données actualisées sont disponibles auprès des Directions régionales de l'industrie et de la recherche et des Agences financières de Bassin qui les recueillent dans l'exercice de leurs activités respectives de contrôle et d'incitation. Toutefois, ces renseignements demeurent très partiels et difficilement synthétisables.

Pour l'ensemble des déchets les estimations actuelles proviennent d'inventaires qui ont été menés par région et par branche d'activité industrielle, à l'initiative du Ministère de l'Environnement à partir de 1974. Dans un premier temps, ces inventaires régionaux ont été généralement confiés aux Chambres régionales du Commerce et de l'Industrie. Réalisés par des bureaux d'étude différents, ils furent d'abord très hétérogènes. La rédaction d'une méthodologie a permis d'obtenir une deuxième vague d'inventaires plus fiables et d'avancer, à partir de 1980, quelques chiffres. Ceux-ci souffrent encore d'extrapolation, certaines régions ayant été épargnées.

Publiés, notamment par le rapport du groupe de travail présidé par M. Servant, ils font état, par année, de :

50 millions de tonnes de déchets industriels ainsi décomposés :

— 32 millions de tonnes de déchets « banals », qui ne posent pas de problème particulier,

— 18 millions de tonnes de déchets « spéciaux » parmi lesquels 2 millions de tonnes de résidus « toxiques ou dangereux » (dont près de 500 000 tonnes produites par la chimie et la parachimie).

- Simples estimations, ces chiffres ne font pas l'unanimité et ont été contestés par certains membres du groupe Servant. La fabrication de nouveaux produits et le changement technologique entraînent en effet une modification constante de la nature et des quantités des déchets industriels.

En outre, ces données établies il y a quelques années maintenant sont approximatives parce que les coûts de l'énergie et des matières premières d'une part, les contraintes de la protection de l'environnement d'autre part incitent de plus en plus les industriels à produire moins de déchets (« technologies propres ») et à les valoriser plus systématiquement.

Néanmoins, elles permettent d'avoir un ordre de grandeur et de saisir la mesure du problème des déchets industriels.

2. — Les secteurs productifs de déchets toxiques

Même si la tendance générale est à l'évolution vers des « technologies propres », même si le développement de l'automatisation permet d'éviter un certain nombre de « loupés » de fabrication, il n'est guère encore d'activité industrielle qui n'engendre des déchets.

Spécifiques à chaque industrie, ceux-ci se prêtent mal à un traitement statistique. Il y a les papiers, bois, et plastiques, les produits inertes tels que gravats et bétons, les produits ferreux, les liquides. Il y a les déchets des industries agricoles et alimentaires, ceux de la métallurgie, ceux de l'industrie automobile (pour construire une voiture, il faut utiliser de la tôle, des métaux, des plastiques, du caoutchouc, des textiles, du verre, des teintures, des huiles, des fluides de coupe etc...), ceux de la chimie, ceux de la cimenterie pour ne prendre que quelques exemples (et en excluant toujours les déchets radioactifs).

Généralement et schématiquement, les déchets dits « spéciaux » — les plus dangereux — sont classés en trois catégories :

- les déchets organiques (essentiellement déchets d'hydrocarbures, goudrons, solvants, etc...),

- les déchets minéraux liquides ou semi-liquides (comme les bains de traitement de surface des métaux, les acides ou les bases),
- les déchets minéraux solides (par exemple les sables de fonderie).

Le plus grand producteur de déchets industriels toxiques est sans aucun doute l'industrie chimique. Les molécules qu'elle synthétise — même si elles participent quelquefois à la lutte contre la pollution, notamment au traitement des eaux — sont rarement dépourvues d'action sur l'environnement ou la santé humaine.

Les principales fabrications de la chimie française sont les suivantes :

- 4 millions de tonnes d'acide sulfurique,
- 2 millions de tonnes d'amoniac (mesuré en poids d'azote),
- 1,3 million de tonnes de soude caustique,
- 0,6 million de tonnes de chlore liquéfié,
- 0,7 million de tonnes d'acide chlorhydrique,
- 175 millions de m³ d'oxygène comprimé.

Et, pour ne citer que les principaux produits organiques :

- 1,9 million de tonnes pour l'éthylène,
- 1 million de tonnes pour le propylène,
- 0,35 million de tonnes pour le méthanol,
- 0,8 million de tonnes pour le chlorure de vinyle monomère,
- 0,6 million de tonnes de benzéniques.

D'une façon générale, les professionnels de ce secteur estiment que la part des matières dangereuses par rapport au tonnage produit peut être évaluée à 45 p. 100 pour la chimie minérale et à 59 p. 100 pour la chimie organique.

La plupart de ces produits de base est utilisée sur place ou dans le voisinage immédiat de fabrication. Néanmoins, la relative dispersion de la chimie française entraîne des transports notables et l'on peut considérer que 80 à 90 p. 100 des produits dangereux transportés sont issus de l'industrie chimique.

Au niveau de la production de déchets en tant que tels, la part de cette industrie est plus réduite (on rappellera le chiffre précité de 500 000 tonnes), même si elle reste très importante comparée à celle d'autres secteurs.

Le volume de ces résidus tend, en outre, à décroître, décroissance qui va de pair avec celle de l'industrie lourde et le développement de la chimie fine, laquelle signifie sans doute moins de tonnes, mais des produits plus complexes dont les dangers sont plus difficiles à cerner.

Même moins grande que celle des produits, la variété des déchets chimiques est considérable. Au niveau des produits, un inventaire européen en cours d'élaboration (son achèvement est prévu pour 1986) fait état de 70 000 substances différentes utilisées dans la Communauté européenne dans les dix dernières années. En France, le nombre de préparations employées, c'est-à-dire de mélanges, est estimé à environ 300 à 400 000 substances. Le ministère de l'Industrie — la Direction des Industries Chimiques et la Direction de la Qualité et de la Sécurité industrielle — envisage actuellement la mise en place d'une banque de données française sur la toxicité des produits chimiques, en liaison avec la Mission d'Information Scientifique et Technique (M.I.D.I.S.T.) et l'Union des industries Chimiques (U.M.C.). Les premiers crédits ont été dégagés et cette banque devrait permettre aux utilisateurs (notamment à l'industrie et à la médecine) d'avoir des informations permanentes sur les produits chimiques toxiques. Elle devrait contribuer aussi à la surveillance et au contrôle de l'émission des déchets et, par conséquent, à la sécurité publique.

3. — L'importation de déchets

Les déchets industriels toxiques stockés, transportés ou éliminés sur le territoire français proviennent aussi de l'importation. Avec la marge d'incertitude que comporte un tel chiffre, compte tenu de l'absence de contrôle spécifique, celle-ci a été évaluée à quelque 50 000 tonnes annuelles.

L'absence d'installations techniquement appropriées dans les pays de production des déchets, la proximité régionale, les économies de transport, mais aussi quelquefois la volonté de tourner des règles trop strictes expliquent ces importations, comme elles expliquent aussi les exportations auxquelles la France peut procéder. Les installations des-

tinataires sont essentiellement situées dans des régions frontalières, comme le Nord-Pas-de-Calais, la région Rhône-Alpes ou la Bourgogne Franche-Comté.

- Les **exportations** françaises de déchets toxiques ont été chiffrées à 10 à 20 000 tonnes uniquement pour ce qui concerne les expéditions dans les autres pays de la C.E.E. Il s'agit en particulier de résidus hautement toxiques pour lesquels la France n'a pas d'installations techniquement satisfaisantes. L'une des destinations les plus connues à cet égard est celle des mines de sel allemandes de Kali und Saltz.

Par ailleurs, l'élimination dans certains pays, notamment du tiers monde, peut être tentante pour les industriels, malgré les transports impliqués, de par son coût très compétitif et par le caractère moins strict des normes de contrôle généralement en vigueur. La Commission d'enquête du Parlement européen sur les substances dangereuses qui vient d'achever ses travaux, a fait état de coûts variant entre trois dollars la tonne pour l'envoi de déchets par bateau dans un pays comme le Ghana, à cinq dollars pour le dépôt en République Démocratique d'Allemagne et 200 dollars la tonne voire davantage pour le traitement dans une installation appropriée d'un Etat membre de la C.E.E.

- A la suite de l'émoi suscité par les fûts de dioxine de Seveso, un arrêté a été pris le 5 juillet 1983 pour réglementer l'importation en France de déchets toxiques. L'exportation ne fait pas pour l'instant l'objet d'un texte similaire.

C. — LE TRANSPORT DE DECHETS TOXIQUES

Dès lors que l'entreprise productrice de déchets n'effectue pas le traitement de ceux-ci sur place, il est nécessaire de procéder à leur transport à destination d'une installation de stockage ou de traitement.

Cette phase du cycle du déchet est sans doute celle qui est la moins bien connue. Une annexe du rapport du groupe de travail présidé par M. Servant recense cinq circuits de déchets industriels au sortir du lieu de production :

- le **transport direct** depuis le lieu de production du déchet jusqu'au lieu d'élimination finale sans aucun mélange avec d'autres déchets ; dans la pratique, le transport direct est surtout le fait des déchets produits en grande quantité qui permettent de remplir les camions-citernes à chaque enlèvement ;

- le **mélange**, dans la citerne du camion, des déchets que l'on suppose de même nature ;
- le **stockage sans mélange** sur un lieu de transit ;
- le **regroupement** sur un site de transit avec mélange de déchets ;
- le **prétraitement** qui doit permettre de diriger chaque fraction du déchet vers le circuit économiquement optimum.

Si on se limite à l'opération de transport elle-même, on peut distinguer :

- le transport de fûts contenant des déchets industriels ;
- la collecte des déchets dans une citerne par pompage.

Le transport de fûts ne nécessite pas de matériels particuliers et une simple benne classique y suffit ; de même, il n'est nul besoin alors de recourir à un transporteur spécialisé. En revanche, la collecte par pompage est un travail spécifique et ce n'est pas un hasard si la plupart des collecteurs sont d'anciens vidangeurs.

La collecte de déchets toxiques requiert un matériel tout à fait particulier. Tout d'abord les camions-citernes doivent être conçus pour résister à la corrosivité des déchets et, tout spécialement à la corrosivité consécutive au mélange de déchets qui peut se produire dans la citerne ; afin d'éviter les mélanges de déchets d'origine ou de nature diverses, on recourt d'ailleurs à des citernes compartimentées. De plus, les instruments de pompage doivent être à la fois très puissants et très résistants. Tout ceci montre que l'investissement du collecteur est beaucoup plus important que celui du simple transporteur ; c'est ainsi qu'il a été déclaré à la commission que le premier modèle de camion pour la collecte de déchets toxiques coûtait 600 000 francs hors taxes.

Par ailleurs, tandis que le transporteur s'efforce de rentabiliser ses déplacements en acheminant un chargement à l'aller et au retour, le collecteur ne peut effectuer de transport qu'à l'aller et doit effectuer le voyage de retour à vide, ce qui a fort évidemment pour effet d'augmenter le coût du transport de déchets par rapport à un transport classique.

Le transport de déchets toxiques pose également le délicat problème du nettoyage des citernes ; pour effectuer celui-ci à la fois dans les meilleures conditions de sécurité et dans le souci maximum d'éviter toute pollution avec les eaux de nettoyage, on peut penser que l'idéal

serait que le lavage des citernes soit obligatoirement effectué dans le centre de traitement, juste après le déchargement du déchet toxique. Mais il en est rarement ainsi.

Enfin, le transport de déchets toxiques peut être l'occasion de la sortie pure et simple de ceux-ci du circuit normal d'élimination. Aussi est-il fondamental que le producteur puisse avoir la certitude que son déchet a bien été acheminé vers le centre de traitement adéquat. A cette fin, les collecteurs les plus sérieux ont mis au point un système de bordereau de prise en charge qui est établi au moment de l'enlèvement du déchet chez le producteur, complété lors de la livraison au centre de traitement et renvoyé aussitôt au producteur qui est ainsi assuré que son déchet est arrivé à bon port. Mais ce système résulte de l'initiative individuelle de certains collecteurs et ne fait, à ce jour, l'objet d'aucune obligation.

Car, et c'est là un paradoxe, tandis que le transport de déchets toxiques apparaît comme un maillon essentiel de la chaîne d'élimination des déchets industriels, c'est aussi le maillon qui a été jusqu'ici le moins réglementé.

D. — LE TRAITEMENT DES DECHETS TOXIQUES

L'élimination des déchets toxiques ou dangereux peut prendre la forme d'une **mise en décharge contrôlée** (voir plus bas) ou d'un **traitement** proprement dit. Le choix de l'industriel est loin d'être entièrement libre, puisque certains déchets doivent nécessairement être traités, afin de prévenir tout risque à l'égard de l'environnement.

1. — Les possibilités de traitement

a) *Les centres individuels*

Il s'agit de centres de traitement **internes** à l'entreprise, exploités généralement par le producteur de déchets lui-même. Votre commission n'a pu disposer que d'informations très limitées dans ce domaine, ce qui est en soi préoccupant. En effet, il semble que des quantités

importantes de déchets toxiques soient éliminées dans des installations individuelles (sans qu'il soit possible d'avancer un chiffre significatif) : le « rapport Servant » précise par exemple qu'une enquête partielle sur les déchets produits par les plus importantes entreprises du secteur de la chimie a mis en évidence une capacité de traitement interne de 300 000 tonnes par an. La faiblesse des informations sur ces installations prouve que le contrôle reste actuellement insuffisant. Certes, il n'y a pas lieu de porter **a priori** de soupçons sur l'efficacité de ces centres individuels, mais une connaissance plus grande de leurs activités contribuerait de manière importante à la **transparence** du circuit des déchets toxiques.

b) *Les centres collectifs*

Les centres collectifs assurent le traitement de déchets toxiques provenant de diverses entreprises ; ils sont sensiblement mieux connus que les centres individuels. Les principales catégories de centres collectifs sont les suivantes :

— Les **unités de valorisation**, spécialisées dans la récupération, la régénération, ou l'utilisation énergétique de déchets toxiques. Le « rapport Servant » estime à 250 000 tonnes par an la quantité de déchets ainsi traités.

— Les **centres de traitement des huiles solubles ou des mélanges eau-hydrocarbures**. Une dizaine d'unités sont actuellement spécialisées dans ce domaine ; leur capacité totale de traitement est de l'ordre de 100 000 tonnes par an.

— Les **centres de traitement par incinération**. Dix centres spécialisés assurent l'incinération d'environ 200 000 tonnes par an de déchets toxiques. En outre, une centrale thermique, implantée à Courrières, dispose d'une capacité de traitement de 50 000 tonnes par an ; toutefois cette installation est appelée à disparaître (1).

— Les **centres de traitement par voie physico-chimique**. Cinq centres spécialisés assurent par ce mode de traitement la détoxification de 130 000 tonnes par an de déchets.

Il est à noter, en outre, qu'environ 11 000 tonnes de déchets particulièrement toxiques sont incinérés en mer.

(1) Il est à noter que cinq cimenteries sont autorisées à incinérer des déchets ; 15 000 tonnes de déchets toxiques sont ainsi éliminées chaque année.

2. — La situation des centres de traitement collectifs

Dans leur ensemble, les centres de traitement collectifs connaissent des difficultés financières et constituent un secteur économique manifestement fragile. L'évolution constante de la matière traitée impose un effort permanent d'adaptation, qui suppose un amortissement très rapide des installations. L'étendue même du marché est incertaine, puisqu'elle dépend du degré d'application des réglementations. Dans ce contexte difficile, l'industrie du traitement — qui s'est pour l'essentiel constituée après 1975 — a été initialement caractérisée par une concurrence intérieure très vive, qui s'est traduite par une quasi-stabilité des prix jusqu'en 1982. La concurrence s'est aujourd'hui atténuée, mais le contrôle des prix n'a pas permis le rétablissement de la situation financière des entreprises (1).

a) *Les centres d'incinération* connaissent des problèmes financiers importants : la perte moyenne observée a été de 52 francs par tonne en 1982, l'ampleur des pertes étant cependant assez variable suivant les installations. Les capacités sont actuellement pleinement utilisées, mais les centres collectifs d'incinération semblent de plus en plus concurrencés par d'autres installations, qui peuvent être soit des centres individuels, soit des filières « marginales » (c'est-à-dire où l'incinération des déchets est une activité occasionnelle et accessoire). De ce fait, ce sont de plus en plus les déchets dont le traitement s'avère particulièrement complexe et coûteux qui parviennent dans les centres collectifs. De là la nécessité de nouveaux investissements, financièrement très lourds, alors même que les centres sont gravement déficitaires.

b) *Les centres de traitement par voie physico-chimique* sont confrontés à des problèmes analogues : la perte moyenne par tonne traitée s'est élevée en 1982 à 61 francs. Ces pertes s'expliquent par l'existence de capacités de traitement excédentaires très importantes : les installations ne sont utilisées qu'à environ 55 p. 100 de leur capacité. Cette surcapacité tient notamment à l'insuffisance des contrôles sur les producteurs de déchets : les produits appelant un traitement physico-chimique peuvent être « éliminés » de manière relativement discrète par rejet dans le milieu naturel.

(1) Il convient toutefois de préciser que les prix ont été libérés dans le secteur de la valorisation et de la récupération. Mais ce secteur continue à connaître une concurrence très aiguë.

c) *Les centres de traitement des huiles solubles et des mélanges eau-hydrocarbures* se trouvent dans une situation analogue à celle des centres de traitement physico-chimique, l'existence d'une surcapacité étant toutefois limitée à certains types de déchets. Le déficit d'exploitation (de l'ordre de 72 francs par tonne traitée) serait, de même, vraisemblablement diminué par un contrôle plus strict des producteurs de déchets, qui entraînerait une meilleure utilisation des capacités existantes.

D'une manière générale, il apparaît donc que les pouvoirs publics sont doublement en cause dans la situation difficile des centres collectifs : d'une part, l'insuffisante application des réglementations ne permet pas l'utilisation optimale des installations de traitement ; d'autre part, le contrôle des prix pénalise particulièrement ces activités, qui réclament de lourds investissements et n'ont par ailleurs pratiquement pas augmenté leurs tarifs pendant plusieurs années. Il est clair, étant donné la dépendance étroite qui lie l'industrie du déchet à l'action des pouvoirs publics, que le maintien de l'attitude actuelle de l'administration compromettrait à terme l'existence même de cette industrie.

3. — Le problème du prétraitement

Les centres de regroupement et de prétraitement accueillent environ 20 000 tonnes de déchets par an. Le **regroupement** des déchets se limite en principe au fait de rassembler des déchets du même type, afin de faciliter leur transport. Le **prétraitement**, au contraire, implique une **intervention sur les déchets**, un tri qui aboutit à la séparation de certains déchets et au mélange de certains autres.

Ce dernier type d'intervention sur les déchets semble soulever beaucoup plus de problèmes qu'il n'en résout. Le tri et le mélange des déchets aboutissent au fait que les déchets les plus faciles à éliminer ou à valoriser ne parviennent pas dans les centres de traitement spécialisés, qui reçoivent en revanche des déchets dangereux mélangés, difficiles à identifier et à traiter, et dont l'élimination est particulièrement coûteuse. En outre, le transport de déchets mélangés présente à l'évidence des risques supplémentaires, les caractéristiques du déchet transporté ne pouvant être suffisamment connues. Au total, le prétraitement peut être une cause de difficultés aussi bien pour le transport que pour le traitement, et une source d'opacité dans le circuit des déchets.

Un effort de précision de la réglementation apparaît donc nécessaire dans ce domaine. Il convient de définir clairement le rôle et les obligations des centres de regroupement et de prétraitement et de prévoir un contrôle technique adapté.

E. — LE STOCKAGE DES DECHETS TOXIQUES

1. — Les différents types de décharges

a) La circulaire du 22 janvier 1980, relative à la mise en décharge des déchets industriels, a classé les décharges en **trois principales catégories** en fonction des caractéristiques des sites de décharge.

Les décharges de classe I sont celles dont le site est naturellement imperméable ou artificiellement rendu tel. Le coefficient de perméabilité doit être inférieur ou égal à 10^{-9} m/s, sur une épaisseur minimale de 5 mètres.

Les décharges de classe II sont implantées dans un site semi-perméable, c'est-à-dire dont le coefficient de perméabilité est compris entre 10^{-9} m/s et 10^{-6} m/s. Elles ne peuvent recevoir que les déchets industriels banals assimilables aux ordures ménagères.

Les décharges de classe III, enfin, correspondent à un site perméable et ne peuvent recevoir que des déchets inertes.

b) Les **déchets industriels toxiques et dangereux** ne peuvent être stockés que dans des décharges de classe I (1). Celles-ci font l'objet d'un contrôle strict, qu'il s'agisse de l'aménagement du site ou des méthodes d'enfouissement des déchets. Quant aux opérations de mise en décharge, elles sont décrites dans le **cahier technique n° 8** de la direction de la prévention des pollutions de la manière suivante :

« L'exploitant de la décharge demandera à l'entreprise productrice un échantillon du déchet et tous les renseignements disponibles sur ses caractéristiques. Après accord de l'exploitant, au vu des résul-

(1) 4 000 tonnes de déchets particulièrement dangereux sont stockés dans les mines de sel de Kali und Saltz en R.F.A.

tats d'analyse, l'entreprise doit organiser le transfert du déchet vers la décharge. A son arrivée à la décharge, le déchet est analysé pour vérifier qu'il correspond à l'échantillon. L'entreprise reçoit alors un bon d'admission en décharge qu'elle devra conserver, car ce document engage la responsabilité de l'éliminateur ». Postérieurement à la mise en décharge, de nouveaux contrôles sont effectués pour éprouver les résultats des analyses précédentes.

2. — Situation actuelle du réseau de décharges de classe I

Treize décharges de classe I sont actuellement en activité et reçoivent environ 500 000 tonnes de déchets spéciaux. Ce réseau est en voie de saturation ; de nombreuses régions industrielles sont peu ou mal équipées : c'est le cas par exemple des régions de Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Bordeaux, Toulouse. **Votre commission juge cette situation particulièrement inquiétante. Il est impératif que de nouvelles décharges de classe I soient ouvertes à bref délai** si l'on veut éviter le développement, en marge de la loi, de formes de stockage pouvant porter irrémédiablement atteinte à l'environnement.

Les obstacles au développement du réseau de décharges de classe I sont essentiellement d'ordre psychologique (1). Les populations habitant à proximité des décharges existantes manifestant à leur égard une vive opposition qui menace l'existence de certaines d'entre elles, alors que le réseau est déjà insuffisant ; la création de nouvelles décharges se heurte de même à l'hostilité active des futurs voisins. Par ailleurs, les propriétaires des sites — qui sont généralement d'anciennes carrières possédées par des carriers ou des cimentiers — manifestent également, depuis l'affaire Seveso, des réticences.

Ces obstacles psychologiques ayant un retentissement certain dans la vie publique locale, l'on se trouve de plus en plus en présence d'une situation bloquée. Dans ces conditions, le risque existe que les déchets spéciaux aboutissent dans des décharges inadaptées, qu'il s'agisse de décharges de classe II ou de décharges internes à l'entreprise, ou même soient rejetées dans le « milieu naturel ».

(1) Les problèmes d'ordre technique soulevés dans le « rapport Servant » ne paraissent pas insolubles, eu égard aux progrès enregistrés dans ce domaine au cours des dernières années.

3. — Les déchets anciens

Un problème particulier est posé par les décharges anciennes et, plus généralement, les déchets anciens. La prise de conscience des risques liés aux déchets spéciaux, ainsi que la mise en place de moyens d'élimination adaptés, sont des phénomènes relativement récents. Certains déchets anciens sont extrêmement dispersés ; ils ont été quelquefois utilisés pour remblayer des jardins ou faire des bordures de trottoir, à une époque où le danger correspondant n'était pas soupçonné. D'autres sont concentrés dans des dépôts anciens ; un effort de recherche de ces dépôts anciens a certes été mené depuis 1975, mais il est vraisemblable que le recensement obtenu reste partiel. Il y a là un risque considérable pour l'environnement, particulièrement dans certaines régions, où les nappes d'eau souterraines sont proches de la surface et donc facilement contaminables.

DEUXIÈME PARTIE

LE CADRE JURIDIQUE ET L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

A. — LES DÉCHETS TOXIQUES

I. — La réglementation applicable aux déchets

Le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les activités relatives aux déchets résulte tout à la fois de la réglementation européenne et de la réglementation française. La première s'exprime par la voie de directives communautaires qui doivent faire l'objet d'une introduction en droit interne, par voie législative ou réglementaire ; comme il s'agit de directives et non de règlements communautaires, les autorités des États-membres gardent une marge de manœuvre et restent libres du choix des moyens utilisés pour atteindre les buts définis par les textes communautaires.

Dans les faits, cependant, la réglementation européenne n'a guère exercé d'influence sur la législation française pour l'excellente raison que celle-ci avait précédé celle-là ; certains fonctionnaires entendus par la commission de contrôle ont même laissé entendre que la France avait joué un rôle éminent dans l'adoption de ces directives et que la législation de notre pays avait constitué une des sources majeures d'inspiration de la réglementation européenne.

La commission de contrôle se gardera d'autant plus de se prononcer sur ce point qu'un rapport de la Chambre des Lords, publié en 1981, mentionne que, selon le ministère de l'environnement britannique, la commission européenne n'a fait, en la matière, que suivre le Royaume-Uni qui « est considéré par la commission des Communautés comme à l'avant-garde des États-membres pour la législation comme pour la pratique de l'élimination des déchets. »

On dit parfois qu'une femme habile sait persuader son mari qu'il est à l'origine de son comportement et des actes ; après tout peut-être la commission des Communautés pousse-t-elle l'habileté jusqu'à persuader chaque État-membre qu'il est à l'origine de la réglementation européenne ?

Quoi qu'il en soit, le cadre juridique effectif qui régit les activités relatives aux déchets est constitué par ses dispositions nationales. Aussi ne retracerons-nous que brièvement le dispositif communautaire avant de nous arrêter plus longuement sur la réglementation française.

1. — *La réglementation européenne*

La quantité de déchets produite dans la Communauté européenne atteint des proportions considérables : 2 300 millions de tonnes par an, soit plus de six millions de tonnes par jour. Ce chiffre augmente de 70 millions de tonnes par an et devrait atteindre 3 milliards de tonnes dès 1990. On estime à 160 millions de tonnes annuelles les déchets industriels et à 30 millions de tonnes les déchets toxiques ou dangereux.

Or, ce n'est que vers la fin des années soixante et surtout après mai 1968 qu'on a commencé en Europe — comme dans les États membres — à se préoccuper d'environnement.

Après l'élaboration par la Commission, en 1971, d'une « première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement » et l'adoption, respectivement en 1973 et 1977 de deux programmes quinquennaux — lesquels ont jeté les bases des orientations européennes en matière de déchets — l'action du Marché commun, à l'égard des résidus industriels s'est traduite par l'adoption d'un certain nombre de directives à caractère général ou spécifique.

Le dispositif européen comporte d'abord une **directive-cadre n° 75/442/C.E.E. du 15 juillet 1975** qui contient deux définitions importantes : celle du « déchet » (« toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ») et celle de l'« élimination » (qui s'entend, ici, comme comprenant le ramassage, le tri, le transport, le traitement, le stockage des déchets ou leur dépôt sur ou dans le sol, mais aussi les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, leur récupération ou leur recyclage).

Cette directive, qui vise à rapprocher les dispositions nationales en vigueur, encourage la lutte contre le gaspillage et le recyclage et impose aux États membres de prendre des mesures pour assurer que leurs déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement. Elle comporte, pour les autorités compétentes de chaque État, l'obligation de mettre en place des

procédures d'autorisation et de contrôle des entreprises publiques ou privées d'élimination.

Suite à cette directive, un comité de gestion des déchets a été institué par décision de la commission du 21 avril 1976, il réunit deux représentants de la Commission et deux représentants de chaque État.

Le cadre général de l'action européenne en matière de déchets étant ainsi défini, la Communauté a entamé un travail plus précis par secteur ou type de produit, lié notamment aux priorités retenues par les programmes arrêtés en matière d'environnement en 1973 et 1977, au titre de l'« action concernant les déchets et résidus ». C'est ainsi qu'ont été adoptées (en dehors du domaine des déchets radioactifs) :

— la directive n° 75/439/C.E.E. du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées (et des résidus contenant du pétrole et du goudron),

— la directive n° 76/403/C.E.E. du 6 avril 1976 relative à l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (P.C.B. et P.C.T.),

— la directive n° 78/176/C.E.E. du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane et complétée le 3 décembre 1982 par la directive n° 82/883/C.E.E. sur les modalités de surveillance et de contrôle des milieux concernés par les rejets provenant de cette industrie. Des dispositions supplémentaires sont encore en préparation (proposition de directive fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction de la pollution dans ce domaine).

— plus générale est la directive n° 78/319/C.E.E. adoptée par le Conseil le 20 mars 1978 et relative aux « déchets toxiques et dangereux », et dont la transposition en droit français était par avance assurée par les législations de 1975 sur les déchets et de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

Cette directive reprend d'abord certains éléments de la directive-cadre du 15 juillet 1975 et notamment les définitions du « déchet » et de l'« élimination », l'incitation au recyclage, les dispositions relatives à l'autorisation et au contrôle des opérateurs chargés de l'élimination des déchets, à l'établissement, par chaque État membre d'un rapport d'activité tous les trois ans, au principe du « pollueur-payeur ».

Outre ces dispositions qui ne sont pas nouvelles, la directive, dans son article 1, contient une définition du « déchet toxique et dangereux » :

« Tout déchet contenant ou contaminé par les substances ou matières figurant à l'annexe de la présente directive de nature, en quantité ou en concentration telles qu'elles présentent un risque pour la santé ou l'environnement ».

L'annexe mentionnée énumère 27 substances « choisies en raison de leur caractère prioritaire » (arsenic, mercure, cadmium, thallium, plomb, antimoine, éthers, amiante, certains solvants et produits pharmaceutiques...). Il est institué, par l'article 18, un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, chargé d'adapter la directive et notamment son annexe, au progrès technique.

• L'affaire des fûts de dioxine de Seveso a en outre relancé l'activité de la Communauté. En juin 1983, le Parlement européen a créé une commission d'enquête « sur le traitement de substances toxiques et dangereuses par les Communautés européennes et leurs États-membres » ; un texte communautaire (directive ou règlement) est par ailleurs en voie d'être élaboré sur le contrôle des transferts frontaliers de déchets dangereux dans la Communauté.

La Commission d'enquête du Parlement européen a été mandatée par le bureau de celui-ci pour examiner les déficiences constatées au niveau de l'application de la directive du 20 mars 1978 et pour en rechercher les causes.

Son rapport (rapporteur : Mme Marie-Jane Pruvot) a été rendu public le 9 avril 1984. On y trouve des critiques et des recommandations.

Les principales critiques formulées à l'encontre de la directive du 20 mars 1978 sont les suivantes :

— Une transposition tardive en droit interne. Mais on rappellera que la plupart des pays membres qui n'ont pas respecté le délai requis de deux ans — ce qui n'a pas été le cas de la France — avaient une législation nationale existante au moins aussi contraignante. Par ailleurs, aujourd'hui, seul un État — la Grèce — n'a pas pris de mesure pour se conformer au droit communautaire.

— Les États-membres n'ont pas élaboré les programmes d'action prescrits et ne se sont pas ou se sont mal soumis à l'obligation de faire un rapport tous les trois ans à la Commission (seule la Grande-Bretagne a remis un rapport véritablement complet).

— Le comité prévu à l'article 18 pour l'adaptation de la directive — et notamment de son annexe — au progrès technique n'a pas été constitué. Or, cette annexe est incomplète et imprécise. Notamment, rien n'est dit sur les normes de concentration, alors même qu'une donnée européenne de référence permettrait d'éviter les divergences existant sur ce point entre pays membres (outre l'exemple précité de l'arsenic, il y a aussi le cas du cyanure considéré comme dangereux aux Pays-Bas à partir du seuil de 50 mg/kg et en Belgique à partir de celui de 250 mg/kg).

En tout état de cause, la Commission d'enquête a estimé que l'absence de véritable nomenclature frappe l'évaluation des quantités de déchets d'une inexactitude qui atteint les 100 %.

— La moitié des déchets toxiques échappe au contrôle des autorités nationales et est éliminée par des méthodes peu onéreuses, mais illégales et dangereuses.

— Les effectifs sont insuffisants pour assurer un contrôle efficace.

La Commission d'enquête a par ailleurs recommandé :

— l'établissement de règles de responsabilité non équivoques, fondées sur le principe du « pollueur-payeur » et retenant la possibilité, pour le producteur, de se retourner au civil contre d'autres responsables éventuels du dommage survenu. La Commission s'est également prononcée en faveur de sanctions de « restitution intégrale », imposant au pollueur la remise en état de l'environnement, comme cela existe déjà dans certains États membres (Irlande ou Pays-Bas) ;

— un rapprochement suffisant des législations nationales afin d'éviter que les déchets soient transportés, stockés ou éliminés dans les pays où les règles sont les moins strictes. A cet égard, la Commission d'enquête a soulevé, sans statuer, la question de savoir si l'instauration d'un Fonds de l'environnement, sur le modèle américain (actuellement remis en cause pour des raisons budgétaires), ne serait pas judicieuse pour aider les entreprises à faire face à leurs responsabilités ;

— la réduction de la production de déchets par l'utilisation de technologies nouvelles, la création de décharges adaptées et le développement d'une industrie de recyclage, laquelle permettrait, par ailleurs, dans les dix ou quinze prochaines années, la création de quelques 1 500 000 emplois dans la Communauté (le secteur européen des déchets compte déjà 350 000 entreprises qui emploient 2 à 3 millions de travailleurs et font un chiffre d'affaires de 100 milliards d'Écus) ;

— l'élargissement de la législation communautaire au **transfert frontalier des déchets toxiques**.

Ce dernier point était déjà à l'étude avant même que la Commission d'enquête ne remette ses conclusions. Un texte communautaire actuellement en préparation a fait l'objet d'une première présentation de la Commission au Conseil des Communautés, le 17 Janvier 1983. Il vise les deux à trois millions de tonnes de déchets dangereux qui, chaque année circulent entre les États-membres du fait de la proximité régionale, d'économies de transport ou du manque d'installations appropriées sur le territoire de production des déchets ou... du désir d'échapper à des règles nationales jugées trop sévères.

Parce que les contrôles, institués au niveau national ou communautaire, s'arrêtent aux frontières, il est apparu que les substances en transfert échappaient largement à toute surveillance. Postérieure à cette constatation, l'affaire des fûts de dioxine — leur « disparition » et leur « périple » — a confirmé la perméabilité des frontières européennes et a mis en lumière l'existence de circuits d'élimination largement occultes (composé organo-halogéné, la dioxine figurait sur la liste des substances toxiques et dangereuses annexée à la directive du 20 mars 1978).

Les textes en vigueur — et notamment celui de 1978 — ne permettant pas d'assurer sans contestation possible le suivi de ces déchets, la Commission des Communautés a présenté le 17 janvier 1983 une proposition de « **directive sur la surveillance et le contrôle des transferts frontaliers de déchets dangereux dans la Communauté européenne** ». A la suite des avis du Parlement et du Comité économique et social, la Commission a modifié sa proposition initiale en projet de règlement, acte de droit communautaire plus contraignant.

Au stade actuel de rédaction du texte, les dispositions prévues sont les suivantes :

— Par « déchets dangereux », il faut entendre les déchets toxiques et dangereux définis par la directive du 20 mars 1978, les polychlorobiphényles définis par la directive du 6 avril 1976 et les huiles usagées définies par celle du 16 juin 1975.

— Lorsque les déchets dangereux seraient transférés d'un État membre à un autre pour y être traités, utilisés, stockés ou mis en décharge, le producteur ou le chargeur en aviserait l'autorité compétente du pays de destination, du pays d'expédition, et, le cas échéant, du pays de transit (une notification unique, valable pendant une

période donnée, pourrait couvrir plusieurs transferts successifs accomplis de manière régulière vers la même destination).

— La preuve devrait être apportée de l'existence de capacités suffisantes et techniquement adaptées pour la réalisation de ces opérations sans danger pour l'environnement.

— Le transfert frontalier ne pourrait avoir lieu sans accusé de réception de la notification.

— Dans le délai d'un mois, les autorités des pays de destination et de transit pourraient formuler des objections aux demandes de transfert frontalier (une procédure spéciale serait prévue en cas d'urgence ou de danger grave).

— Le transfert de déchets dangereux serait accompagné d'un document de suivi de transport, permettant de suivre les déplacements des déchets entreprise par entreprise. Les autorités des pays de destination, d'expédition et, le cas échéant, de transit recevraient copie de ce document.

— Le transfert transfrontalier devrait être couvert par une assurance suffisante.

— Les déchets dangereux devraient faire l'objet d'un emballage et d'un étiquetage appropriés (comportant, notamment, la nature des déchets et les instructions à suivre en cas de danger ou d'accident).

— Les personnes ou les entreprises assurant les transferts transfrontaliers de déchets dangereux devraient être titulaires d'une licence et d'une formation couvrant le transport de tels déchets.

— Les transferts devraient emprunter des itinéraires spéciaux ou, au moins, offrant le maximum de garanties pour la sécurité publique. Ils ne pourraient être effectués que par des passages de postes-frontières désignés par la Commission en accord avec les États membres. Ces points de passage seraient limités au strict nécessaire et desservis par un personnel qualifié en nombre suffisant.

— Le producteur serait responsable de ses déchets depuis le moment de leur formation jusqu'à celui de leur élimination, même sans faute de sa part.

— Les États membres établiraient chaque année une liste de la quantité et du type de déchets dangereux introduits sur leur territoire ou l'ayant quitté. Ces renseignements seraient communiqués à la Commission.

— La Commission serait informée des accidents et des infractions. Les États membres lui adresseraient un rapport annuel sur l'application du présent règlement.

A l'heure actuelle, l'adoption de ce nouveau texte communautaire est bloquée par l'Allemagne. La R.F.A. veut en effet pouvoir, d'une part, proscrire l'autorisation de sortie de déchets de son territoire pour protéger une industrie de traitement qui lui a coûté très cher. Elle veut, d'autre part, pouvoir limiter la pénétration de déchets nécessitant des installations d'élimination très sophistiquées, qui risquerait de saturer, au détriment des déchets allemands, son réseau de traitement spécialisé (exemple : les mines de Kali und Saltz).

2. — *La réglementation française*

C'est la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux qui constitue le cadre juridique général dans lequel s'inscrit l'ensemble du cycle du déchet dont on a pu voir les étapes successives dans la première partie de ce rapport. Cette loi a en effet vocation à régir l'ensemble des déchets — du déchet ménager au déchet hautement toxique — dans l'intégralité de leur vie, depuis leur apparition jusqu'au stade final de leur élimination.

Près de dix ans après son adoption, cette loi continue de fournir une réponse pertinente et adéquate au problème que posent les déchets toxiques. Mais elle ne fournit qu'une réponse théorique à ce problème car, près de dix ans après son adoption, elle n'est toujours pas appliquée pour certaines de ses dispositions les plus importantes.

a) une loi-cadre cohérente

Après avoir défini ce qu'est un déchet, la loi du 15 juillet 1975 pose, en son article 2, le principe de la responsabilité du producteur ou du détenteur des déchets ; celui-ci doit s'assurer que les conditions de l'élimination de ceux-ci ne risquent pas de porter atteinte à l'environnement et doit pouvoir justifier de leur destination finale.

Le titre II de cette loi (articles 5 et 6) réglemente la production et la distribution des produits générateurs de déchets.

Le titre III (articles 7 à 11) régit l'élimination des déchets.

Enfin, l'article 22 institue l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED).

Outre l'article 2, c'est le titre III de la loi de 1975 qui contient les dispositions les plus intéressantes pour nous puisqu'il fixe les principes de l'élimination des déchets industriels et définit les pouvoirs de l'administration à cet égard.

LOI n° 75-433 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux

TITRE III

Élimination des déchets.

Art. 7. — La loi du 19 décembre 1917 modifiée, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, est applicable aux installations d'élimination des déchets, quel qu'en soit l'exploitant.

Art. 8. — Les entreprises qui produisent, importent, transportent ou éliminent des déchets appartenant aux catégories définies par décret comme pouvant, soit en l'état, soit lors de leur élimination, causer des nuisances telles que celles qui sont mentionnées à l'article 2 sont tenues de fournir à l'administration toutes informations concernant l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elles produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge.

Art. 9. — Pour certaines des catégories de déchets visées à l'article 8 et précisées par décret, l'administration fixe, sur tout ou partie du territoire national, les conditions d'exercice de l'activité d'élimination telle qu'elle est définie à l'article 2, et en particulier celles de transporteur de déchets.

Ces mêmes catégories de déchets ne peuvent être traitées que dans les installations pour lesquelles l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration. Elles cessent de pouvoir être traitées en vue de leur élimination dans les installations existantes pour lesquelles cet agrément n'a pas été accordé un an après la publication du décret prévu au précédent alinéa.

Art. 10. — Des plans approuvés par décret en Conseil d'État après enquête publique et consultation des autorités locales peuvent définir, dans les limites territoriales qu'ils précisent, les conditions dans lesquelles il doit être procédé à l'élimination de certaines catégories de déchets. Dans les zones où un tel plan est applicable, les demandes d'agrément présentées en vertu de l'article 9 ci-dessus sont examinées compte tenu des dispositions de ce plan et notamment des objectifs qu'il détermine en vue d'assurer un rendement optimal aux installations publiques et privées d'élimination des déchets.

Art. 11. — Toute personne qui remet ou fait remettre des déchets appartenant aux catégories visées à l'article 9 à tout autre que l'exploitant d'une installation d'élimination agréée, est solidairement responsable avec lui des dommages causés par ces déchets.

Les articles qui composent le titre III déterminent différents degrés d'intervention des pouvoirs publics et constituent un ensemble logique et cohérent.

L'article 7 soumet toutes les installations d'élimination des déchets à l'application de la loi relative aux installations classées (qui s'est substituée en 1976 à la loi relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes).

L'article 8 prévoit l'obligation, pour les producteurs, collecteurs, transporteurs et éliminateurs de certaines catégories de déchets industriels, de fournir à l'administration toute information sur l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination de ces déchets ; il ne s'agit donc, à ce stade, que d'instaurer une possibilité d'information de l'administration.

L'article 9 dispose que, pour certaines catégories des déchets concernés par l'article 8 — c'est-à-dire pour les plus toxiques d'entre eux —, l'administration fixe les conditions d'exercice de l'activité d'élimination et de l'activité de transport de déchets ; les déchets pour lesquels l'administration a pris ces mesures ne peuvent alors plus être traités que dans les installations dont l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration. Cela signifie que tous ces déchets font l'objet de filières d'élimination imposées par l'administration et que le producteur de déchets ne peut choisir son éliminateur que dans la liste dressée par les pouvoirs publics.

L'article 10 établit un régime plus interventionniste et planificateur puisqu'il confère aux pouvoirs publics la faculté d'arrêter, dans des zones géographiques déterminées, des plans prévoyant une répartition optimale des moyens de traitement et servant de base pour la délivrance des agréments. De ce fait, ces derniers ne seraient plus délivrés seulement en fonction des caractéristiques techniques et du fonctionnement de l'installation d'élimination, mais aussi selon les conditions économiques du réseau d'élimination.

L'article 11 établit une responsabilité civile du producteur de déchets qui, en violation des dispositions de l'article 9, n'a pas remis ses déchets à une installation d'élimination dont l'exploitant bénéficie d'un agrément. (1)

(1) Cette responsabilité civile s'ajoute alors à la responsabilité pénale définie par l'article 24 de la même loi.

Les articles 8 à 11 de la loi de 1975 constituent un ensemble cohérent et gradué qui permet aux pouvoirs publics de disposer des moyens nécessaires pour maîtriser le problème de l'élimination des déchets toxiques ou dangereux. Grâce à l'article 8, l'administration dispose de l'information qui lui est nécessaire pour apprécier le processus ; grâce à l'article 9, elle peut tout à la fois sélectionner les installations d'élimination qui offrent toutes les garanties techniques pour traiter chacune des catégories de déchets à risque et obliger le producteur ou détenteur de ces déchets à s'adresser à ces installations et seulement à celles-ci ; grâce à l'article 10, elle a la possibilité de faciliter la mise en place d'un réseau économiquement optimal d'installations d'élimination qui peuvent, précise le texte, être « publiques ou privées ».

L'ensemble de ces dispositions a fait l'objet, lors de son examen par le Parlement en 1975, d'une approbation unanime tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat et la commission de contrôle l'a, près de dix ans plus tard, jugé tout à fait adapté au problème que continue de poser l'élimination des déchets toxiques.

Mais, au moment même où elle les jugeait satisfaisantes, la commission de contrôle constatait avec surprise que ces dispositions demeuraient, près de dix ans après leur promulgation, encore largement inappliquées.

b) une loi inappliquée

L'application de l'article 8 de la loi de 1975 était soumise à la publication du décret qui devait définir les catégories de déchets « pouvant, soit en l'état, soit lors de leur élimination, causer des nuisances telles que celles qui sont mentionnées à l'article 2 ». Ce décret, signé le 19 août 1977, a été publié au Journal officiel du 28 août 1977. Il aura donc fallu plus de deux ans pour que cet article puisse connaître un début d'application, et l'on serait tenté de trouver qu'un tel délai n'est pas raisonnable si la comparaison avec les articles qui le suivent ne faisait paraître, a contrario, sa destinée enviable.

L'article 9 ne concerne que certaines des catégories des déchets touchés par l'article 8 et c'est également par décret que doivent être

précisées ces catégories ; de même, c'est par décret que doit être définie la procédure d'agrément sur laquelle repose l'ensemble de l'article. Mais, à ce jour, aucun texte n'est intervenu pour rendre applicable l'article 9 si ce n'est le décret du 21 novembre 1979 régissant le domaine tout à fait ponctuel et limité des huiles usagées. Or cet article — on le constate à la lecture des travaux préparatoires de la loi de 1975 — n'avait nullement été conçu pour les seules huiles usées, mais pour les déchets « qui sont les plus nocifs (mercure, plomb, chrome, cadmium et autres métaux lourds, solvants, hydrocarbures, produits chlorés et arséniés, etc.) » (1).

Faut-il ajouter que l'absence d'application de l'article 9 a rendu du même coup inapplicables les articles 10 et 11 de la loi de 1975 qui en constituent le prolongement. C'est donc l'essentiel du titre III de la loi de 1975 qui est, faute de textes réglementaires, tombé en déshérence.

Doit-on penser que le législateur — une fois la loi de 1975 adoptée — s'est désintéressé du problème et ne s'est aucunement soucié de l'application de la loi ? Le Parlement a-t-il oublié que ses pouvoirs de contrôle lui permettent d'interroger le gouvernement sur l'application des lois ? La seule lecture des questions écrites posées de 1975 à 1982 suffit à montrer qu'il n'en est rien ; mais surtout les réponses apportées à ces questions méritent un examen attentif. On se croirait, en les passant en revue, placé devant un archétype de ces blocages que la science administrative se plaît parfois à mettre en lumière.

Les explications ministérielles

En réponse à une question écrite du sénateur Charles Ferrant, le ministre de la qualité de la vie répond, le 23 septembre 1975, que les décrets nécessaires pour l'application de la loi du 15 juillet 1975 ne présentent pas tous les mêmes degrés d'urgence et qu'il convient de dégager des priorités. Parmi les décrets prioritaires — c'est-à-dire, précise le ministre, **ceux qui devront être élaborés dans les six mois** — figure le décret relatif à l'article 9 concernant certaines catégories de déchets

(1) cf. rapport de M. Weisenhorn, au nom de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale (n° 1679), p. 17.

pour lesquels les éliminateurs devront obtenir l'agrément de leurs installations. La réponse ministérielle prend soin de préciser qu'un projet est d'ores et déjà rédigé, mais qu'il nécessite encore des discussions approfondies à un niveau interministériel.

Quatre mois plus tard, à la suite d'une question du député Henry Canacos, la réponse publiée au Journal officiel du 17 janvier 1976 est identique et la date de parution annoncée est la même puisque la publication est annoncée pour le « **début de l'année 1976** ».

« On ne voit pas le temps passer » dit la chanson. Rien n'est plus vrai pour le ministre de la qualité de la vie ! A une question de notre collègue Henri Caillavet qui s'étonne, en octobre 1976, que ces décrets n'aient toujours pas paru et lui demande d'indiquer « les motifs qui justifient de tels retards », il répond, le 15 février 1977, que « les décrets d'application des articles 8 et 9 de la loi, qui fixent les conditions d'élimination des déchets les plus nocifs, seront publiés **au cours de l'année 1977** ». Le mystère, en revanche, reste entier sur les motifs qui justifient ce retard.

L'année 1977, on le sait, voit la parution du décret relatif à l'article 8 de la loi, mais rien n'intervient à propos de l'article 9.

A la fin de 1978, notre collègue Roger Poudonson demande au ministre de l'environnement et du cadre de vie de lui préciser les perspectives de publication des textes d'application des articles 9 et 10 de la loi du 15 juillet 1975. Sa réponse, au Journal officiel du 15 février 1979, vaut cette fois d'être citée plus longuement : « Un certain nombre de décrets d'application de la loi du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux sont en projet. Un premier projet de décret pris en application de l'article 9 devrait être **publié à la fin de l'année 1979**. Ce texte fixera d'une part la liste des déchets devant être traités dans des installations pour lesquelles l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration, d'autre part les conditions de délivrance et de retrait de cet agrément, ainsi que les droits et obligations de son titulaire. Par ailleurs, un projet de décret distinct pourra préciser **ultérieurement** les modalités d'application de cet article, en ce qui concerne les conditions d'exercice de l'activité des transporteurs de déchets toxiques et dangereux. Il n'est pas prévu actuellement de décret d'application de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1975, qui prévoit la possibilité d'établir des plans contraignants d'élimination de déchets industriels toxiques et dangereux. »

Les choses se précisent donc. Sans doute faut-il attendre jusqu'à la fin de 1979, mais on ne perd rien pour attendre car ce n'est plus un décret, mais deux décrets d'application de l'article 9 que l'on nous annonce maintenant, même si le second est soumis au potestatif et remis à une date « ultérieure ». Tout vient à point à qui sait attendre. Et la doctrine ministérielle est désormais bien établie car une réponse, parue le 1^{er} mars 1979, à une question de notre collègue Jacques Mossier confirme ces informations. Cette dernière réponse nous permet même d'apprendre les motifs du retard : « il était en effet nécessaire d'attendre, pour sa publication, qu'un nombre suffisant d'installations collectives de traitement des déchets soient en place, afin de permettre aux producteurs de déchets de satisfaire à leurs nouvelles obligations. »

Le propre du mouvement de balancier est que chaque nouveau mouvement prend le contrepied du précédent. On pourrait croire qu'il en va de même pour les réponses du ministre de l'environnement et du cadre de vie en lisant, au Journal officiel du 20 août 1980 et en réponse à une question de notre collègue Auguste Chupin, que « les textes réglementaires instituant les procédures d'agrément des installations de traitement de déchets, prévus par l'article 9 de la loi, sont en cours d'élaboration et devraient être publiés **au cours du troisième trimestre de 1980** ». Il n'est donc plus question de deux décrets pour cet article 9, mais d'un seul ! En revanche, le délai que l'on s'accorde se rétrécit dangereusement puisque le 20 août on annonce une parution au cours du 3^e trimestre, c'est-à-dire avant le 1^{er} octobre. Toucherions-nous au but ?

Que croit-on qu'il s'ensuivit ? Rien, bien sûr. Mais il reste à citer la réponse du ministre de l'environnement à une question de M. Roger Poudonson. Publiée au Journal officiel du 25 février 1982, elle vaut à coup sûr son pesant d'or : « Un projet de décret pris en application de l'article 9 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux instituant des procédures d'agrément des installations de traitement de certains déchets industriels a fait l'objet d'une large consultation, et devait être modifié compte tenu des diverses observations formulées. Cependant, compte tenu d'un certain nombre de difficultés techniques et financières récemment rencontrées par des sociétés de traitement de déchets, le ministère de l'environnement va **très prochainement** mettre en place un groupe de travail chargé d'examiner les avantages et inconvénients que présenterait la création d'un service public en ce domaine. Des élus, des représentants des professions concernées, des syndicats et des asso-

ciations de protection de l'environnement seront associés à ces travaux. Les mesures législatives et réglementaires à prendre seront définies **ultérieurement** au vu des conclusions de ce groupe. »

La signification d'une telle réponse est évidente : « vous voulez enterrer ce projet de décret ; créez un groupe de travail ». Clémenceau serait-il un des maîtres à penser de l'Ecole Nationale d'Administration ?

Vie et mort d'un projet de décret

A ce stade de ses recherches, la commission de contrôle s'est attachée à comprendre les raisons pour lesquelles ces décrets — dont la publication était annoncée comme imminente — n'ont jamais vu le jour. Mais il convient, tout d'abord, de retracer le déroulement des faits.

Le décret d'application de l'article 9 de la loi de 1975 a été préparé par le service des déchets de la direction de la prévention des pollutions du ministère de l'environnement. Sa préparation a été difficile car une opposition vive s'est très vite manifestée, au sein même de ce ministère, en provenance du service de l'environnement industriel qui fait partie de la même direction de la prévention des pollutions. Cette opposition ayant été apparemment surmontée, le projet élaboré a fait l'objet d'un examen, en décembre 1980, au sein de la commission interministérielle de coordination dans le domaine de l'élimination des déchets. Et c'est à la suite de cet examen que le ministre de l'industrie, M. André Giraud, a adressé au ministre de l'environnement et du cadre de vie une lettre par laquelle il exprimait sans ambage son « désaccord sur le principe même de ce projet ». C'est cette lettre qui mit un terme aux travaux de préparation du décret.

Comment une loi peut en cacher une autre

Le service de l'environnement industriel du ministère de l'environnement est un service couvert d'histoire dont on peut faire remonter l'origine au Premier Empire. Issu, dans sa structure actuelle, du ministère de l'industrie, il est animé par des ingénieurs des mines, corps prestigieux entre tous. Il est chargé notamment de l'application de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

Cette loi régit les conditions d'ouverture, d'exploitation et même de fermeture des entreprises industrielles qui peuvent provoquer

des nuisances du fait de leur présence ou de leur fonctionnement ; elle concerne donc notamment la production, la gestion et l'élimination des déchets au sein de l'entreprise.

Les installations qui présentent les risques ou les inconvénients les plus importants sont soumises à une procédure d'autorisation préalable. Le projet qui doit alors obligatoirement être accompagné d'une étude d'impact, est soumis à la consultation du public, des collectivités locales et des administrations concernées. Au terme de cette procédure, une autorisation est délivrée par arrêté du commissaire de la République sous condition de prescriptions techniques d'exploitation précises élaborées par la direction régionale de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.).

En cas d'inobservation des mesures imposées par l'arrêté du commissaire de la République à l'exploitant d'une installation classée, la loi de 1976 a prévu un système de répression gradué qui comporte des procès-verbaux, des sanctions, la fermeture temporaire, la consignation d'une somme correspondant au montant des travaux prescrits et, le cas échéant, la fermeture définitive.

Or, la rubrique 167 de la nomenclature des installations classées (décret du 9 juin 1980) précise que les stations de transit, les décharges et les établissements de traitement et d'incinération des déchets industriels provenant d'une installation classée sont eux-même des installations classées ; de ce fait, **le service de l'environnement industriel — responsable de l'inspection des installations classées — juge que la loi de 1976 suffit à contrôler l'élimination des déchets toxiques et que la loi de 1975 — et notamment son article 9 — est inutile, surabondante, voire gênante.**

Deux lois aux philosophies différentes

La loi de 1976 relative aux installations classées est une loi libérale en ce sens qu'elle se contente de fixer les conditions d'ouverture et d'exploitation d'une installation et qu'elle laisse l'industriel libre d'agir comme il l'entend dans le cadre de ces prescriptions, n'intervenant que d'une manière répressive dans le cas où l'industriel ne respecte pas les conditions d'exercice de son activité.

La loi de 1975 est plus interventionniste car elle entend organiser l'élimination. Elle est préventive et ne se contente pas d'opérer a posteriori ; elle ne se limite pas aux installations classées, mais veut appréhender la totalité du circuit du déchet. Tandis que la loi de 1976 laisse

entièrement à l'initiative privée le soin de mettre en place un tel réseau, la loi de 1975 s'inscrit dans l'ensemble d'une action des pouvoirs publics afin de mettre en place un réseau d'élimination et d'en assurer le bon fonctionnement.

Les responsables des installations classées, s'appuyant sur la loi de 1976, se sont constamment opposés à la préparation, puis à la publication du décret de l'article 9 de la loi de 1975. A cet effet, ils ont avancé successivement deux argumentations : l'inutilité de ce décret, la diminution de la responsabilité du producteur qu'il impliquerait.

1. — *L'inutilité du décret*

L'argumentation évoquée à ce propos a été parfaitement reprise par M. André Giraud, Ministre de l'industrie, dans la lettre qu'il adressa le 15 janvier 1981 au ministre de l'environnement et du cadre de vie et l'on ne peut mieux faire que de citer cette lettre :

« Ce projet (de décret) a pour objet essentiel l'application de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, qui prévoit que les déchets les plus dangereux « ne peuvent être traités que dans les installations pour lesquelles l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration ».

« Les installations d'élimination des déchets relèvent de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. A ce titre, leur mise en service est soumise à autorisation préfectorale et leur fonctionnement est l'objet de contrôles de l'inspection des installations classées, dans le cadre du décret n° 77-1133 pris pour l'application de cette loi. J'estime que ce dispositif réglementaire, donne à l'administration tous les moyens nécessaires pour appliquer la disposition, rappelée ci-avant, de l'article 9 de la loi du 25 juillet 1975.

« Dans ces conditions, le projet de décret que vous avez soumis à l'examen de la commission aurait pour effet d'instituer une procédure supplémentaire inutile et je ne vois donc rien qui puisse justifier les contraintes nouvelles auxquelles il soumettrait les industriels concernés. »

Ce raisonnement n'a pas convaincu la commission de contrôle pour deux raisons :

— la réglementation issue de la loi du 19 juillet 1976 ne concerne par définition que les installations classées. Elle peut en conséquence

couvrir la production des déchets, leur traitement ou leur stockage, mais en aucun cas leur transport. Or, on sait que c'est précisément lors du transport que bien des déchets s'évadent du circuit normal d'élimination et ce n'est pas par hasard que le législateur a expressément — par amendement parlementaire — fait mention à l'article 9 de la loi de 1975 des transporteurs de déchets. En outre, certains déchets toxiques peuvent être produits dans des laboratoires, hôpitaux ou petites entreprises qui ne sont pas des installations classées.

— la réglementation fondée sur la loi de 1976 est, nous l'avons dit, une réglementation libérale. Elle ne permet donc pas aux pouvoirs publics d'imposer aux éliminateurs des obligations de service public telles que l'obligation de recevoir et de traiter certaines catégories de déchets, de gérer une fourrière pour les déchets refusés, de mettre en place un calendrier d'ouverture et de fermeture coordonné entre les différents centres de traitement, toutes possibilités que la loi de 1975 ouvre à l'administration par le biais de l'agrément. Enfin, la loi sur les installations classées ne saurait, à la différence de la loi de 1975 et notamment de ses articles 9 et 10, jouer dans le sens d'une régulation économique de l'industrie de l'élimination des déchets toxiques.

Les décrets des articles 9 et 10 de la loi de 1975 sont donc bien loin de faire double emploi avec la loi de 1976.

2. — L'atténuation de la responsabilité du producteur

Le second argument invoqué — plus tardivement semble-t-il — par les responsables des installations classées repose sur l'idée que la publication du décret de l'article 9 de la loi de 1975 aurait pour effet d'atténuer la responsabilité du producteur de déchets. Cet argument repose sur le raisonnement suivant :

Les lois de 1975 et 1976 établissent — d'après les responsables du service de l'environnement industriel — une responsabilité illimitée du producteur de déchets du fait de toute pollution que ceux-ci pourraient, à quelque moment que ce soit, provoquer.

Or, l'article 11 de la loi de 1975 dispose que : « Toute personne qui remet ou fait remettre des déchets appartenant aux catégories visées à l'article 9 à tout autre que l'exploitant d'une installation d'élimination agréée, est solidairement responsable avec lui des dommages causés par ces déchets. »

Cette disposition reste fort évidemment lettre morte tant que l'article 9 ne peut être appliqué faute de décret. Mais précisément, l'entrée en application de l'article 9, permettant le jeu de l'article 11, aurait pour effet de mettre en place une solidarité de responsabilité entre producteur et éliminateur de déchets dans le seul cas de traitement de ces déchets par une installation d'élimination non agréée. Dans les autres cas, il n'y aurait pas solidarité de responsabilité et le producteur ne pourrait plus être jugé responsable que s'il y avait faute de sa part, c'est-à-dire, en conclut-on alors, qu'il y aurait atténuation de la responsabilité du producteur.

La démonstration serait pertinente si la loi avait établi une responsabilité illimitée du producteur sur ses déchets, même s'il pouvait apporter la preuve qu'il avait recouru aux moyens d'élimination les plus adaptés et les plus sûrs en l'état actuel des connaissances techniques. Mais est-ce vraiment le cas ?

c) Une loi « sollicitée » par l'administration

Si un jour, à l'occasion d'une discussion relative à la protection de l'environnement ou à la sauvegarde de la nature, vous constatez que les divergences ont tendance à s'accuser entre les interlocuteurs et que la conversation commence à s'aigrir, il est un moyen infallible de retrouver immédiatement le consensus et de réconcilier ceux qui s'opposaient : dites que le pollueur doit être le payeur. Instantanément, vous reconstituerez l'unité du groupe car personne n'osera contester un principe aussi légitime et aussi juste ; il faudrait vraiment que vous ayez affaire à un perturbateur comme il s'en rencontre peu pour que l'on vous demande alors ce que recouvre véritablement ce principe et comment on peut lui donner une application pratique.

Il en va de même pour le principe de la responsabilité du producteur de déchets que chacun s'accorde à proclamer, mais dont bien peu pourraient expliquer les implications, les significations et les limites. Il est vrai que, s'il s'agit là d'un slogan politique commode, il s'agit aussi d'un concept juridique complexe.

Il convient donc tout d'abord d'explicitier la notion de responsabilité en la matière.

Cette notion recouvre en effet, dans le domaine des déchets industriels, deux acceptions différentes qui sont souvent confondues (1) :

- d'une part, et conformément aux règles juridiques usuelles, elle permet de déterminer, en cas de dommages causés à autrui du fait de déchets, la personne qui devra indemniser les victimes de ces dommages ;

- d'autre part, elle permet de déterminer la personne qui devra remplir des obligations conformément aux injonctions de l'administration. Cette seconde acception est particulièrement importante ici car la loi permet à l'administration d'imposer les mesures correctrices jugées nécessaires pour que des déchets soient éliminés dans le respect des objectifs de sauvegarde de l'environnement définis par le législateur ; la personne qui endossera la responsabilité sera donc celle qui devra prendre en charge ces mesures correctrices, c'est-à-dire encore celle vers laquelle l'administration pourra se retourner en cas de difficulté dans le processus d'élimination des déchets.

L'interprétation de l'administration

La commission de contrôle a, dès ses premières auditions, entendu des responsables de l'administration affirmer que la loi de 1975 établissait le principe de la responsabilité illimitée du producteur de déchets et expliquer que celui-ci continuait en conséquence d'être responsable pour les déchets qu'il avait remis à un centre de traitement compétent ou qu'il avait déposé, 10 ou 20 ans plus tôt, dans une décharge contrôlée, en conformité avec la réglementation et sous le contrôle de l'inspection des installations classées.

D'autres fonctionnaires, à qui la commission de contrôle demandait d'explicitier le raisonnement juridique qui établissait cette responsabilité illimitée, ont avancé que celle-ci résultait essentiellement des dispositions de la loi de 1976 sur les installations classées et ils ont évoqué l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mars 1978 « société La Quinoléine et ses dérivés » qui, selon eux, tranche définitivement la question (2).

(1) Nous excluons ici une troisième acception de la responsabilité du producteur de déchets qui correspond à sa responsabilité pénale. Celle-ci répond en l'occurrence aux règles du droit commun et ne prête en effet à aucune confusion.

(2) Nous remarquerons simplement ici que, dans le cas d'espèce qui a donné lieu à cet arrêt, il y avait eu constitution d'un dépôt sauvage de déchets industriels dans une ancienne carrière et non dépôt de déchets industriels dans une décharge constituant elle-même une installation classée ; que les faits sont antérieurs à 1975 ; que la décision du Conseil d'Etat n'a concerné que les frais de sondages destinés à évaluer l'étendue dans le sol des substances versées et non le coût de l'élimination des fûts de déchets.

La réalité des textes

Le premier devoir du juriste est de s'appuyer sur les textes. Recensons donc tout d'abord les dispositions de la loi de 1975 qui se rapportent à la responsabilité ; nous en distinguons trois (1) :

1. L'article 2 de la loi de 1975 dispose que :

« Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ».

2. L'article 4 prévoit que les dispositions de la loi de 1975 « ne font pas échec à la responsabilité que toute personne encourt en raison des dommages causés à autrui notamment du fait de l'élimination des déchets qu'elle a détenus ou transportés ou provenant de produits qu'elle a fabriqués ».

3. Enfin, selon l'article 11, « Toute personne qui remet ou fait remettre des déchets appartenant aux catégories visées à l'article 9 à tout autre que l'exploitant d'une installation d'élimination agréée, est solidairement responsable avec lui des dommages causés par ces déchets ».

Dégageons à présent la signification de chacune de ces dispositions :

1. L'article 2 oblige à assurer ou faire assurer une bonne élimination des déchets dans des conditions de nature à éviter toute pollution; il met la charge de cette obligation **au producteur ou au détenteur des déchets**. Cela signifie que cette charge doit être assurée par le producteur tant que celui-ci a la garde des déchets, mais que le relais est pris ensuite par le détenteur. La loi n'établit en effet aucunement la solidarité de responsabilité entre le producteur et le détenteur qui ne pourrait résulter que de la rédaction suivante :

« Toute personne qui produit et toute personne qui détient des déchets (...) sont solidairement tenues d'en assurer ou... ».

(1) Ici encore nous ne prenons pas en compte la responsabilité pénale qui est spécifique et résulte d'autres dispositions de la même loi.

2. L'article 4 se contente de réserver la possibilité d'actions en responsabilité fondées sur le droit commun ; il n'établit aucune responsabilité spécifique.

3. L'article 11 crée une solidarité de responsabilité des dommages causés par les déchets dans le cas où ceux-ci n'ont pas été remis à un éliminateur agréé. C'est le seul cas où la loi de 1975 introduit, en matière de responsabilité civile, une dérogation au droit commun.

En conséquence, et hors le cas spécifique évoqué par l'article 11, la responsabilité du fait des déchets répond aux règles du droit commun de la responsabilité civile telles que la jurisprudence les a dégagées à partir des articles 1382 à 1384 du Code civil : **le producteur de déchets est pleinement responsable des dommages causés par ceux-ci tant qu'il les a sous sa garde ; il est en revanche déchargé de cette responsabilité lorsque la garde desdits déchets a été régulièrement transférée à une autre personne, notamment à un éliminateur.** Il revient fort évidemment au juge de déterminer si les **conditions du transfert de la garde** ont été parfaitement remplies (l'éliminateur a-t-il été informé avec exactitude et sans omission de la nature des déchets et des risques qu'ils présentent ?) ; il lui revient également de rechercher s'il n'y a pas eu **faute de la part du producteur** (lorsque ce dernier est mis en cause soit par l'administration, soit par le gardien désireux de dégager sa responsabilité, soit par un tiers), et si celui-ci n'a pas transféré la garde dans le seul but de se soustraire aux obligations d'élimination des déchets. Mais ce n'est que dans ces cas là que le producteur pourra être mis en cause. En revanche, dans le cas spécifique visé par l'article 11 de la loi de 1975, le producteur qui n'a pas traité avec un éliminateur agréé reste solidairement responsable avec l'éliminateur des dommages causés par ses déchets.

Comme on le voit, on est bien loin d'une responsabilité illimitée et systématique du producteur de déchets ! Quant à la loi de 1976 sur les installations classées, la jurisprudence peut sans doute en étendre l'application en sorte que le producteur qui a constitué un dépôt sauvage soit considéré comme responsable de ce dépôt dont les nuisances « doivent être regardées comme se rattachant à l'exploitation » de l'installation classée (arrêt « société La Quinoléine et ses dérivés »), mais toute l'habileté des magistrats du Palais Royal ne suffira jamais à l'étendre au point que le producteur exploitant d'une installation classée soit jugé responsable de déchets qu'il aurait confiés à un centre d'élimination ou à une décharge, eux-mêmes installations classées.

La force de persuasion de l'administration française est telle que le message qu'elle diffuse avec autorité et opiniâtreté devient vérité

pour beaucoup de ses interlocuteurs. C'est ainsi que la commission a entendu des éliminateurs et même des producteurs de déchets reconnaître devant elle que la loi établissait bel et bien la responsabilité infinie et illimitée du producteur de déchets. Il est un moment où la doctrine administrative finit par l'emporter sur le texte même de la loi !

*
* *

Au terme de cet examen de la législation, la commission de contrôle ne peut que s'étonner que l'administration puisse prendre prétexte de l'interprétation tendancieuse et erronée qu'elle fait des lois de 1975 et 1976 pour s'opposer à l'entrée en vigueur de plusieurs articles importants de la première de ces deux lois. Nous sommes bien là devant un cas typique d'inapplication de dispositions législatives du fait de l'administration.

Durant près de 10 ans, et au travers des changements de gouvernement et même d'un changement de majorité, les ingénieurs des mines responsables des installations classées ont réussi à convaincre les différents ministres qui ont eu la charge de l'environnement qu'il n'y avait aucune urgence et qu'il y aurait même de graves inconvénients à publier les décrets qui permettraient l'entrée en vigueur des articles 9, 10 et 11 de la loi de 1975. Un instant toutefois, le service des déchets (1) — qui avait conçu la loi de 1975 — a paru l'emporter et le projet de décret relatif à l'article 9 fut sur le point de paraître. Alors on recourut aux dernières armes dont on disposait : d'abord, l'appel aux camarades qui sont légion au ministère de l'industrie, et puis la présence à la tête de ce ministère d'un ingénieur général des mines, ce qui a dû faciliter la signature de la lettre ministérielle qui mit un terme aux travaux d'élaboration de ce décret.

Gageons que ce sociologue américain qui a déjà consacré plusieurs ouvrages à décrire les moyens utilisés par les grands corps français pour imposer leur volonté au Parlement et aux ministres (2) saura utiliser ce véritable cas d'école pour illustrer ses prochains travaux.

(1) Convient-il de préciser que le service des déchets ne comporte pas d'ingénieurs des mines ?

(2) Ezra Suleiman : « Les hauts fonctionnaires et la politique » (1976) et « Les élites en France ; Grands corps et grandes écoles » (1979).

II. — L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

1. — Les différents acteurs

C'est le secrétariat d'Etat auprès du premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de la vie qui définit et anime, en liaison avec les autres ministères concernés, la politique de gestion des déchets industriels. Il s'appuie, pour la mise en œuvre de cette politique, sur des organismes à rôle réglementaire, les directions régionales de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.) ou incitatif, l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) et les agences financières de bassin.

Il ne sera guère question ici des collectivités locales. Responsables du traitement des ordures ménagères, elles ne sont pas directement concernées par l'élimination des déchets industriels toxiques, même si la loi du 15 juillet 1975 les vise et même si elles s'associent parfois — et de plus en plus — aux industriels au sein de sociétés d'économie mixte pour promouvoir la création de centres collectifs de traitement (comme le centre d'incinération de Sandouville, en Seine-Maritime, en fonctionnement depuis 1978). Même encore, si les régions peuvent être amenées — et il est souhaité qu'elles le soient de plus en plus — à participer à l'élaboration et à la mise en place de schémas régionaux de collecte, d'élimination et de valorisation.

a) Le secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie

A l'origine, les fonctions de réglementation en matière de sécurité et de pollution, et notamment tout ce qui concernait les installations classées (alors appelées établissements dangereux, insalubres ou incommodes), étaient dévolues au ministère de l'industrie. Celui-ci a été dépossédé de ces attributions au profit du ministère ou secrétariat d'Etat à l'environnement (sauf dans quelques domaines traditionnels comme la sécurité des mines, les explosifs ou les matériels à pression). Mais ses services extérieurs — et en particuliers les D.R.I.R. — sont restés les titulaires du contrôle sur le terrain.

• Le principal acteur public est donc aujourd'hui le **secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie**, et au sein de celui-ci, la **direction de la prévention des pollutions**. Celle-ci comprend trois services : un service de l'eau, qui est l'héritier d'une mission intermi-

nistérielle née vers les années soixante au sein de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) ; un service de l'environnement industriel qui remonte pratiquement à Napoléon 1^{er} et qui vient du ministère de l'industrie ; un service des déchets créé également à la suite d'une mission interministérielle au moment où la direction s'est constituée.

Le service de l'eau est principalement chargé de l'application de la loi de 1964 sur l'eau. Il a comme relais sur le terrain les agences financières de bassin et les services de police des eaux qui sont au sein des directions départementales de l'agriculture (D.D.A.), des directions départementales de l'équipement (D.D.E.) et des directions régionales de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.).

Le service de l'environnement industriel a la charge de l'application de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Il est assisté du conseil supérieur des installations classées créé par le décret du 29 décembre 1976. Celui-ci est chargé de donner des avis sur toutes les questions concernant la prévention des nuisances et dangers d'origine industrielle. Il étudie aussi les projets de réforme de la législation et les cas individuels qui lui sont soumis. Il est composé de 25 membres représentant, respectivement, l'administration centrale, les inspecteurs des installations classées, les industriels, les artisans, les agriculteurs concernés et les associations de défense de l'environnement. Il peut s'adjoindre des personnalités choisies pour leur compétence.

Le service de l'environnement industriel a aussi comme représentants sur le terrain les D.R.I.R..

Le service des déchets est plus spécialement chargé de l'application de la loi du 15 juillet 1975. Il a comme relais (outre les directions départementales de l'agriculture et de l'équipement pour les problèmes de déchets agricoles et ménagers) l'A.N.R.E.D. pour les actions d'incitation et les D.R.I.R. pour les actions réglementaires liées à l'application de la législation sur les installations. Il reste cependant moins sollicité sur le plan réglementaire que le service de l'environnement industriel ou le service de l'eau. Plus petit, il est davantage un service d'incitation, de préparation de nouveaux textes, d'innovation et de conseil.

• Auteur et animateur de la politique de gestion des déchets industriels, le secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie travaille étroitement avec les autres instances ministérielles concernées.

On citera en premier lieu le ministère de l'industrie et en particulier sa direction de la qualité et de la sécurité industrielles (D.Q.S.I.) dont l'article 15 du décret du 9 septembre 1982 relatif à l'organisation de ce ministère dit qu'« elle coordonne les actions du ministère dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre les nuisances industrielles ». Elle participe comme représentant du ministère à l'ensemble des organismes interministériels chargés de coordonner les réglementations relatives aux déchets et produits toxiques. Son rôle au sein de ces organismes est de veiller à la prise en compte des besoins et des contraintes des industries. Réciproquement, elle joue, vis-à-vis des autres directions du ministère et vis-à-vis des industriels, le rôle de porte-parole ou de médiateur des ministres chargés de la réglementation.

Les diverses directions du ministère des transports (sécurité routière et circulation, routes, transports terrestres...) apportent aussi leur concours au secrétariat d'Etat à l'environnement. Il en est de même du ministère de la santé dans toutes les questions qui mettent en cause la santé humaine.

Les responsabilités principales échappent au secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie en ce qui concerne la réglementation et le contrôle du transport des matières dangereuses, lesquels sont naturellement exercés, au niveau central, par le ministère des transports assisté d'une commission interministérielle.

- Au niveau local, les relais sont constitués par les services extérieurs du ministère de l'industrie : **les directions régionales de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.)** qui ont, pratiquement toutes, une division environnement et des échelons dans les départements. Cependant, pour tout ce qui concerne les déchets industriels toxiques — comme l'environnement en général — les fonctionnaires des D.R.I.R. ne sont pas placés sous la responsabilité du ministère de l'Industrie, mais sous celle des ministères chargés en la matière de la réglementation, c'est-à-dire du secrétariat d'Etat à l'environnement et/ou du ministère des transports.

Les D.R.I.R. exercent les attributions précédemment dévolues aux ingénieurs des mines, chefs d'arrondissements minéralogiques, puis aux chefs des services interdépartementaux de l'industrie et des mines, puis aux directions interdépartementales de l'industrie (D.I.I.). Leurs ingénieurs et leurs techniciens sont les interlocuteurs privilégiés du responsable des déchets dans l'entreprise. Ils sont chargés d'appliquer la politique nationale en fonction des conditions et des caractéristiques locales.

C'est ainsi qu'ils exercent, sur le terrain, conjointement avec les inspecteurs du travail, le contrôle des produits chimiques lors de leur mise sur le marché (loi du 12 juillet 1977). C'est ainsi aussi qu'ils contrôlent périodiquement (une fois par an) le matériel de transport utilisé, citernes et camions (c'est, cependant, la police de la route qui exerce le contrôle du matériel en circulation et des conducteurs).

Mais surtout, le contrôle de la production, du stockage et de l'élimination des déchets industriels toxiques (tel qu'il résulte des lois du 15 juillet 1975 et du 19 juillet 1976) est assuré, sous l'autorité des commissaires de la République, par l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement qui est composée, pour la plupart des établissements, par des agents des D.R.I.R. (pour Paris et la petite couronne, c'est à la Préfecture de Police qu'incombent ces fonctions). La part de travail que les D.R.I.R. consacrent aux installations classées représente environ 30 à 35 % de leur activité.

Les inspecteurs des installations classées sont désignés, le plus souvent, par entente entre le commissaire de la République, le secrétariat d'Etat à l'environnement et la D.R.I.R.. Ils sont généralement choisis parmi les ingénieurs des travaux publics de l'Etat qui dépendent de cette dernière. Mais ils peuvent être détachés par le secrétariat d'Etat à l'environnement auprès du commissaire de la République. Quelques uns encore appartiennent à d'autres administrations (par exemple, les vétérinaires responsables de l'inspection des élevages, abattoirs, équarissages). En outre, l'inspection des raffineries de pétrole est toujours confiée aux ingénieurs des mines.

Ces inspecteurs des installations classées, qui jouent un rôle essentiel dans la prévention et le contrôle des nuisances industrielles ont pour mission : de rechercher les installations non autorisées ou non déclarées qui devraient être classées ; de participer aux enquêtes préparatoires aux autorisations et de rédiger les prescriptions techniques qui seront imposées à l'industriel ; de visiter périodiquement les installations classées pour vérifier si les prescriptions imposées sont respectées ; de dresser procès-verbal des infractions commises ; de surveiller les établissements industriels même non classés dont les activités concernent la pollution atmosphérique et la pollution de l'eau.

Leur nombre a été récemment augmenté. Jusqu'alors composée d'environ 400 agents, l'inspection des installations classées a bénéficié dans la loi de finances pour 1982 d'une création de 87 postes ; mais ceux-ci n'ont pas encore été pourvus dans leur totalité. Les spécialistes estiment qu'il faudrait 800 personnes ; dans le cadre de la préparation

du IX^e plan, 250 inspecteurs supplémentaires ont été demandés ; 25 ont été obtenus. Or, s'il y avait plus d'agents, il y aurait plus de visites sur les lieux, et donc davantage de prévention.

D'une façon générale, les D.R.I.R. ont des effectifs réduits et des tâches de plus en plus nombreuses à accomplir (l'environnement est venu s'ajouter au contrôle des carrières, des mines, des véhicules, des appareils à pression). Insuffisants pour un « contrôle de guérison », leurs moyens le sont davantage encore pour une prévention efficace.

On doit souligner enfin au chapitre des autorités compétentes en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, qu'en vertu d'une jurisprudence constante depuis le XIX^e siècle, les maires ne peuvent, dans le cadre des pouvoirs de police qui leur sont conférés par le code des communes, réglementer des activités. La seule intervention communale prévue est en réalité très limitée : édictée par l'article 8 du décret du 21 septembre 1977 pris pour application de la loi du 19 juillet 1976, elle consiste, pour les conseils municipaux concernés par l'ouverture d'une installation classée, à émettre un avis sur la demande d'autorisation.

b) *L'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) :*

L'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets a été créée par l'article 22 de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, avec la mission « soit de faciliter des actions d'élimination et de récupération des déchets, soit de procéder à des actions de cette nature pour satisfaire l'intérêt public en cas d'insuffisance des moyens privés ou publics ».

Son statut a été précisé par le décret n° 76.473 du 25 mai 1976. Ce texte et l'article 22 dont il assure l'application fixent la structure, la mission et les ressources de l'A.N.R.E.D.

Sa structure

L'A.N.R.E.D. est un établissement public à caractère industriel et commercial de l'Etat placé sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et de l'économie et des finances.

Elle est administrée par un **conseil d'administration** composé de 7 représentants de l'Etat, 7 représentants des collectivités locales

(4 maires et 3 conseillers généraux) et 7 représentants des différentes catégories de personnes ou groupements intéressés, soit 21 membres.

Les administrateurs de l'agence autres que ceux représentants l'Etat, sont choisis pour six ans au sein du comité national pour la récupération et l'élimination des déchets (C.R.E.D.). Créé par le décret n° 76.472 du 25 mai 1976 (modifié par le décret n° 77.336 du 28 mars 1977), cet organisme (composé de 60 membres nommés pour six ans et qui a la même composition tripartite égale que le conseil d'administration de l'A.N.R.E.D.) est un organe de réflexion et de proposition placé auprès du secrétaire d'Etat à l'environnement.

Les représentants de l'Etat au sein de celui-ci ne sont nommés que pour trois ans et sont respectivement désignés par les ministres chargés de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'équipement, de l'agriculture, de la santé, de l'industrie et de l'environnement.

Le mandat de l'ensemble des membres du conseil d'administration est renouvelable. Celui-ci règle, par ses délibérations, les affaires de l'agence (organisation, budget, personnel, programme général des interventions etc...). Dans la plupart des cas, ses délibérations sont exécutoires par elles-mêmes sauf si le secrétaire d'Etat à l'environnement y fait opposition dans le délai de trente jours (le ministre de l'industrie peut faire opposition dans le même délai s'il s'agit d'actions de récupération). Les délibérations à caractère financier requièrent cependant l'approbation conjointe des ministres chargés de l'environnement et de l'économie et des finances.

L'A.N.R.E.D. est par ailleurs représentée par un directeur chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations du conseil d'administration et nommé par décret pris sur proposition conjointe des ministres chargés de l'Industrie et de l'Environnement.

Sa mission et ses moyens d'action

Décentralisée à Angers, l'A.N.R.E.D. emploie une centaine de personnes. Elle a un « chargé de mission » auprès de chacune des D.R.I.R. et une délégation à Paris.

Sa mission est plus légère que celle de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (A.N.D.R.A.) auprès du commissariat à l'énergie atomique.

Selon l'article 2 du décret du 25 mai 1976, l'A.N.R.E.D. est chargée « d'engager et de faciliter des actions de récupération et d'élimination des déchets ». Son action se déroule sur trois plans :

a) elle est tenue informée par l'administration des études et recherches entreprises pour l'élimination et la récupération des déchets. Elle invite les collectivités locales et les particuliers à l'informer des actions qu'ils entreprennent dans ce domaine.

Dans le cadre de cette activité, le secrétariat d'Etat à l'environnement a récemment décidé de faire de l'A.N.R.E.D. le pivot d'un système informatisé des déclarations prévues à l'article 8 de la loi du 15 juillet 1975. Il est prévu que l'A.N.R.E.D. centralise dans un fichier national informatisé les déclarations (sur la nature, l'itinéraire et la destination des déchets) faites par les producteurs, transporteurs et collecteurs, éliminateurs. Ces renseignements auront d'abord transité par les D.R.I.R. qui les auront validés.

L'A.N.R.E.D. ne devrait pas être plus — pour l'instant — qu'un outil informatique au service des D.R.I.R. Son accès aux données pourrait cependant lui ouvrir un rôle plus actif, qui ne serait pas, murmure-t-on, sans inquiéter les D.R.I.R.

b) l'A.N.R.E.D. a ensuite qualité pour effectuer elle-même ou contribuer à toutes études et recherches se rapportant à son objet. Elle tient informées les administrations intéressées de ses projets et des résultats qu'elle obtient.

C'est ainsi par exemple que depuis 1982, une équipe (dite « sécurité des décharges »), spécialisée dans la prévision du comportement à long terme des déchets, a procédé en liaison avec la direction de la prévention des pollutions à un inventaire des anciens dépôts de déchets toxiques en donnant pour leur résorption la priorité aux points les plus noirs et en engageant une action administrative à l'encontre des responsables.

Consciente du besoin ressenti d'une nomenclature des déchets, l'A.N.R.E.D. a par ailleurs entrepris une action dans ce sens. Elle tente actuellement de monter deux banques de données : l'« A.N.A.D.E.C. » qui enregistre le maximum de bordereaux d'analyse pour chaque déchet ; « V.A.L.C.O.M. », à destination des industriels, de l'administration et du public, sorte de « S.V.P. déchets », qui contient tous renseignements sur les déchets avec mise à jour (production, éliminateur, références bibliographiques, procédés technologiques...).

c) Enfin et surtout, l'A.N.R.E.D. a une action concrète sur le terrain, en contribuant à la réalisation et à l'exploitation de tous ouvrages se rapportant à son objet. Plus, elle peut agir directement d'elle-même en cas d'insuffisance des moyens privés ou publics.

A cette fin, (art. 3, décret du 25 mai 1976), elle peut attribuer des subventions et consentir des prêts aux personnes publiques ou privées. Elle constitue donc un outil d'intervention financière.

Elle peut intervenir, par exemple, dans le financement de procédés nouveaux ou la création d'entreprises qui traiteront ou valoriseront des déchets pour lesquels les filières actuelles sont insuffisantes ou inexistantes. Par exemple, en 1982, ses aides ont porté (en matière de déchets industriels spéciaux) sur :

- la création des décharges spéciales de la Saulsotte en Champagne-Ardenne et de Jeandelaincourt en Lorraine (800 000 F),
- la création de centres de traitement de fluides de coupe en Picardie (350 000 F) et en Franche-Comté (1 575 000 F),
- la création d'un centre d'incinération mixte déchets spéciaux, déchets hospitaliers à Blanquefort (Gironde), (3 000 000 F).

Dans la pratique, son intervention est directe pour les décharges et vient en complément de celle des agences financières de bassin pour les centres de traitement. Elle se rapproche un peu — et complète — celle d'un autre intervenant public : l'agence nationale pour la valorisation de la recherche (A.N.V.A.R.) et ses délégations régionales, qui a pour mission d'aider toute innovation technologique (mais ici sans domaine industriel spécifique).

Cependant, les mécanismes financiers de l'A.N.R.E.D. sont particuliers : il ne s'agit pas le plus souvent de prêts ou de subventions classiques, mais d'« aides remboursables », lesquelles prennent en compte le risque industriel de non rentabilité d'une installation et sont au prorata de l'investissement projeté par l'exploitant privé. Pourtant non négligeable (le maximum de ce qui sera remboursé à l'A.N.R.E.D. est l'équivalent d'un prêt à taux bonifié), cette aide est dans la pratique limitée. Elle représente, par exemple, pour une décharge 500 000 francs sur un financement total d'environ 2,5 millions de francs. Son octroi comporte, en contrepartie, des obligations assez lourdes pour l'exploitant : fourniture de toutes données concernant l'approvisionnement en déchets, leurs qualités, quantités, l'identification de leurs producteurs, les tarifs pratiqués.

Dans les actions directes les plus récentes de l'A.N.R.E.D., s'inscrit enfin la signature de contrats de plan avec 9 régions (15 millions de francs dans le budget de l'agence pour 1984). Mais ceux-ci concernent l'ensemble des déchets et non simplement les plus toxiques d'entre eux.

L'A.N.R.E.D. a aussi participé à la mise en place avec les chambres régionales de commerce et d'industrie des « bourses de déchets » : les déchets des uns pouvant faire l'affaire (et les matières premières) des autres, elle a patronné, pour faciliter les échanges, un système de bourses de déchets industriels dans plus de la moitié des régions françaises (avec la perspective d'une couverture totale de l'hexagone). Bilan de cette initiative : 20 à 30 % des offres trouvent preneurs (par exemple en ce qui concerne les déchets de bois, les emballages composites ou certains déchets chimiques), ce qui évite une élimination coûteuse. Cette structure offre un autre avantage, celui d'une assistance technique à l'entreprise.

Les ressources de l'A.N.R.E.D.

Aux termes de la loi du 15 juillet 1975, les dépenses de l'A.N.R.E.D. sont couvertes notamment par des redevances pour services rendus et par le produit de taxes parafiscales. Une telle taxe a bien été instituée par un décret et un arrêté du 30 juin 1979 pour une période allant jusqu'au 31 décembre 1981 ; mais elle ne portait que sur les huiles minérales et synthétiques commercialisées en France ; elle était de 40 F par tonne en 1980 et de 20 F par tonne en 1981 ; son produit était affecté aux actions de l'agence en matière de traitement et d'élimination des huiles usées.

En réalité, la majorité des ressources de l'A.N.R.E.D. provient encore des budgets du secrétariat d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie et du ministère de l'industrie, voire de l'agriculture. L'agence bénéficie également de moyens complémentaires attribués en cours d'exercice, notamment sur le fonds d'intervention pour la qualité de la vie. Pour 1983 l'A.N.R.E.D. a disposé d'une somme de 66,8 millions de francs, dont 55,8 millions de subventions de l'Etat.

L'A.N.R.E.D. n'a donc pas à proprement parler de ressources propres. La possibilité de créer, dans la pratique, les taxes parafiscales prévues à son profit par les textes a été soulevée par le groupe de travail présidé par M. Servant. L'exemple américain d'une telle taxe sur les produits chimiques, alimentant un « superfund » consacré à la résorption des dépôts de déchets a été plusieurs fois évoqué (on doit noter que ce fonds est actuellement remis en cause pour des raisons budgétaires).

Il semble cependant que ce type de ressource — qui aurait par ailleurs mauvaise presse — soit difficile à asseoir et ne fasse guère l'unanimité. En attendant de trouver un financement adapté, le secrétariat à l'environnement a recommandé à l'A.N.R.E.D., à court terme et en phase transitoire, de multiplier les rentrées d'argent d'ordre commercial (provenant notamment de la valorisation). Il est indéniable que les interventions de l'A.N.R.E.D. souffrent de la faiblesse des moyens mis à sa disposition.

c) les agences de bassin :

Créées par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution, les « agences financières de bassin » dites aussi « agences de l'eau » sont des établissements publics à caractère administratif, sortes d'exécutifs des six bassins administratifs créés par cette même loi (Artois-Picardie ; Seine-Normandie ; Rhin-Meuse ; Loire-Bretagne, Adour-Garonne ; Rhône-Méditerranée-Corse).

Instituées pour exécuter tout ouvrage ou étude d'intérêt commun dans leur ressort, elles sont aussi compétentes pour les déchets susceptibles de polluer les eaux. Elles perçoivent auprès des industriels pollueurs des redevances qui permettent ensuite d'aider ceux qui utilisent des moyens satisfaisants pour l'élimination des déchets toxiques.

Menée depuis 1974, leur action en la matière revêt deux formes :

- une aide à l'investissement pour créer les infrastructures nécessaires à l'élimination,
- une aide au transport et au traitement dans les centres conventionnés (aide dite à la « tonne »).

L'aide à l'investissement

Les agences financières de bassin peuvent, selon des modalités variables de l'une à l'autre, participer à la mise en place de centres collectifs, de décharges ou même d'une installation de traitement individuelle qui limiterait la pollution des eaux.

Leurs aides prennent la forme d'un prêt et/ou d'une avance remboursable, pouvant éventuellement être transformé(s) en subvention.

En ce qui concerne les centres collectifs, le total des aides à l'investissement consenties par l'ensemble des agences atteignait 92 millions

de francs en 1982. Très importantes à l'origine, elles sont depuis 1975 de l'ordre de 5 millions de francs par an, et sont principalement destinées depuis cette date aux investissements d'amélioration (mise aux normes) et aux créations nécessaires pour ajuster les capacités.

L'agence de l'eau Rhin-Meuse, par exemple, a accordé entre 1974 et 1983, 9,7 millions de francs aux deux centres collectifs de traitement de déchets industriels que compte l'Alsace, respectivement implantés à Strasbourg (incinération) et à Hombourg (traitement physico-chimique). Les investissements récents de la société S.P.I.R.S.E. à Strasbourg (collecte des eaux, traitement des fumées) et de la société T.R.E.D.I. à Hombourg (création d'un site de dépôt des boues issues du traitement) ont fait l'objet de 4,3 millions de francs de prêts. L'agence — qui, par ailleurs aide aussi à la création de décharges de classe I — privilégie les centres collectifs, au détriment des petites unités individuelles, moins fiables et plus difficiles à contrôler. Conformément à la pratique citée plus haut, ses prêts peuvent être transformés en subventions, en faisant bénéficier les centres aidés de réductions d'annuités de remboursement. Le montant de ces réductions est calculé en fonction de l'efficacité des installations et de l'importance accordée, dans les déchets traités, à ceux provenant du bassin Rhin-Meuse.

L'aide à la collecte, au transport et au traitement en vue de l'élimination des déchets

Depuis 1978, toutes les agences de bassin octroient des subventions aux entreprises de leur région qui recourent, pour l'élimination de certains déchets industriels à des collecteurs, transporteurs et centres de traitements homologués ou conventionnés par elles. Ces aides ne jouent que sous ces conditions d'agrément et pour certains types de déchets répertoriés à partir de la nomenclature des agences de bassin. Elles sont utilisées, par exemple, pour inciter à une meilleure gestion des déchets produits (réduction à la source, conditionnement, stockage etc...), pour aider à un fonctionnement satisfaisant des centres et surtout pour orienter producteurs et éliminateurs vers des filières de traitement optimales.

Très variables selon les agences, elles atteignent généralement 30 à 50 % du coût d'élimination. L'agence Rhin-Meuse a par exemple accordé aux industriels alsaciens, 1,64 million de francs de subventions en 1983 pour la destruction de 9.800 tonnes de déchets toxiques. Plus de 50 % des déchets traités au centre de Hombourg donnent lieu au versement de subventions par l'agence de l'eau. En contrepartie, le

contrôle du fonctionnement du centre par celle-ci est apparu nécessaire. Il est assuré par un technicien de l'agence qui, notamment, vise la totalité des certificats de destruction émis par le centre.

Les subventions sont versées après le traitement du déchet, soit à l'entreprise productrice sur présentation de la facture du centre d'élimination, soit directement au centre conventionné qui les déduit de sa facture.

A la fin de l'année 1982, les aides cumulées des diverses agences de bassin atteignaient 200 millions de francs. Après une croissance rapide correspondant à la création des centres et à la mise en place de l'incitation financière, le montant de leur intervention semble s'être stabilisé autour de 40 millions par an.

Ces aides, prévues dans le cadre du quatrième programme d'intervention des agences, qui s'achève en 1986, ont été créées en principe pour cette durée limitée ; il est vraisemblable qu'elles seront reconduites. Conçues pour servir d'incitation à la mise en place du système français d'élimination des déchets, elles devraient disparaître une fois ce réseau mis en place et son fonctionnement jugé satisfaisant.

L'efficacité de l'action incitative des agences financières de bassin paraît indiscutable. Le chiffre a été avancé de 275 000 tonnes de déchets pour lesquels une aide a été accordée dans l'année sur un total de 500 000 tonnes traitées en centre pour l'ensemble des bassins (même s'il semble qu'un certain palier soit atteint).

L'ensemble de leurs interventions (300 millions de francs d'aides depuis 1974) dans le domaine de l'élimination centralisée des déchets industriels a effectivement contribué à la constitution du réseau français de centres collectifs et à son fonctionnement à un niveau d'activité significatif.

Par ailleurs, les vertus de leur organisation ont été maintes fois soulignées : ces agences offrent, sous certains aspects, un relais à la loi du 15 juillet 1975 et aux décrets d'application auxquels elle n'a jamais donné lieu. Ainsi, le « conventionnement » ou l'homologation » accordés par les agences ont pu être utilisés comme suppléants de l'agrément prévu à l'article 9 ; les demandes d'aides à l'investissement et de « conventionnement » ont souvent été examinées dans un souci de cohérence régionale qui rappelle l'esprit de l'article 10 dont l'application n'a pas non plus été encore assurée.

2. — Chronologie des principales actions menées dans le domaine des déchets industriels depuis 1973

- 1973 :** rapport du groupe d'études sur l'élimination des déchets solides (G.E.E.R.S) : « Les déchets solides — proposition pour une politique ».
- 1974-1978 :** inventaire des déchets industriels par branche ou par région.
- 1975 :** 15 juillet : loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ;
mise en place, dans les agences de bassin, du système d'aide au traitement.
- 1976 :** Mai : décret portant création du C.R.E.D.
— décret portant création de l'A.N.R.E.D.
- 1976 :** 19 juillet : loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement.
- 1977 :** Août : publication du décret sur les informations à fournir concernant les déchets générateurs de nuisances (application de l'article 8 de la loi relative à l'élimination des déchets).
- 1980 :** publication de l'inventaire des points noirs liés à une mauvaise élimination passée des déchets (première réactualisation en 1979 ; puis réactualisation périodique).
- 1980 :** Janvier : publication des instructions techniques concernant la mise en décharge de déchets industriels.
- 1980 :** Mai : publication d'un bilan de la loi du 15 juillet 1975 (partie déchets industriels).
- 1980 :** Avril-Mai : travaux d'un groupe animé par M. Roussely sur le thème des « garanties financières en matière de déchets (sécurité à long terme) ».
- 1980 :** Juin : envoi aux préfets d'une circulaire leur demandant d'élaborer des schémas régionaux d'élimination des déchets industriels.
- 1980 :** Septembre : publication de « fiches descriptives de substances toxiques contenues dans les déchets industriels spéciaux ».
- 1980 :** Décembre : examen en commission interministérielle déchets du projet de décret « agrément des

centres de traitement », en application de l'article 9 de la loi déchets. Opposition du ministère de l'industrie.

- 1981 :** Juin : réalisation d'un « diagnostic économique et financier des installations de traitement des déchets industriels » par le cabinet Guy Barbier (Arthur Andersen).
- 1982 :** publication du cahier technique n° 8 « guide pour l'élimination et la valorisation des déchets industriels ».
- 1983 :** Février : publication du bilan de l'application de la circulaire sur la mise en place des schémas régionaux.
- 1983 :** 25 Février : première lettre de mission de M. Crépeau, ministre de l'environnement, à M. Servant à propos du groupe de travail que ce dernier doit présider.
- 1983 :** Mars : instruction relative à l'incinération des déchets industriels.
- 1983 :** Avril : Affaire des fûts de dioxine.
- 1983 :** Avril à Décembre : publication de documents sur la situation des centres d'élimination des déchets au regard de la législation sur les installations classées ; centres d'incinération, décharges, traitements physico-chimiques.
- 1983 :** Avril : publication d'un premier inventaire des décharges internes.
- 1983 :** Mai : communication en conseil des ministres. (décisions concernant l'information du public, la procédure d'importation, l'application systématique du décret du 19 août 1977, la mise en place effective du groupe de travail présidé par M. Servant).
- 1983 :** Juin : Mise en place du groupe de travail Servant par Mme Bouchardeau, secrétaire d'Etat à l'environnement.

- 1983 :** Juillet : publication de l'arrêté sur l'importation de déchets toxiques et dangereux.
- 1983 :** Août : publication d'une nomenclature sur les déchets industriels.
- 1983 :** Octobre : publication d'un rapport sur « les déchets des principaux établissements de l'industrie chimique — situation 1981 ».
- 1984 :** publication du cahier technique n° 12 sur l'analyse et la caractérisation des déchets industriels. Actualisation du « diagnostic économique et financier des installations de traitement » par le cabinet Guy Barbier.

3. — Remarques sur quelques actions

a) *La résorption des anciens dépôts de déchets industriels*

Les anciens dépôts de déchets industriels sont l'héritage d'une époque où la vigilance des industriels, des administrations et du public n'était pas alertée sur cet aspect de la protection de l'environnement ; leur résorption et le réaménagement des sites correspondants apparaissent aujourd'hui comme une nécessité pour différentes raisons :

- ces décharges sont des sources de dangers permanents très réels, par le risque encouru notamment au niveau de la qualité des nappes souterraines ;
- la persistance de ces dépôts peut entraver considérablement la mise en place de décharges modernes, en alimentant les réactions de refus de l'opinion publique ou des collectivités ;
- enfin ces pratiques handicapent l'utilisation d'une méthode d'élimination de certains déchets industriels laquelle, si elle est bien maîtrisée, doit pouvoir constituer une solution industrielle technique valable et économiquement viable.

C'est en 1978 qu'a été effectué, par la direction de la prévention des pollutions et nuisances et par l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, un premier recensement des problèmes créés par d'anciens dépôts de déchets industriels.

Depuis lors, l'évolution de la situation a été suivie site par site : depuis juillet 1981, quinze synthèses ont été présentées, au titre des actions entreprises dans le cadre de la législation relative aux installations classées.

Les dispositions des lois du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et du 15 juillet 1975 (art. 3) donnent à l'autorité chargée de la police, préfet ou maire, la possibilité de mettre en demeure le responsable du dépôt de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux effets provoqués. En outre, après cette mise en demeure, l'élimination d'office desdits déchets aux frais du responsable peut être ordonnée.

Les travaux à effectuer peuvent être soit « préventifs » (mise en place d'un réseau d'observation destiné à suivre l'évolution de la pollution, piézomètre notamment) soit « curatifs » (reprise intégrale des déchets et acheminement vers des centres spécialisés, traitement « in situ » des déchets par neutralisation, solidification...).

Le recensement de 1978 a conduit à **identifier 62 cas** d'importance variable dont les responsables étaient presque toujours clairement identifiés.

Il apparaît en outre que ces dépôts n'étaient pratiquement jamais situés en zone urbanisée, à la différence par exemple de l'affaire de « Love Canal » aux États-Unis. L'explication est sans doute à rechercher dans le fait qu'en France l'urbanisation a de tout temps évité les terrains de mauvaise qualité physique (problèmes de fondation) et aussi dans l'existence d'une emprise des villes bien plus ancienne chez nous qu'en Amérique.

En définitive, hors les nuisances esthétiques, les anciens dépôts de déchets industriels ont essentiellement posé des **problèmes de pollution des eaux souterraines**, constatés ou potentiels.

Sur les 62 problèmes répertoriés en 1978, 54 étaient réglés au 13 mars 1983. C'est-à-dire qu'une action de résorption était engagée de façon irréversible et, si nécessaire, qu'un dispositif de surveillance était mis en place. Les coûts des opérations restent en général assez modestes (quelques dizaines à quelques centaines de milliers de francs) mais la résorption d'un ou deux sites de grande taille nécessitera quelques millions de francs.

Depuis l'enquête initiale, 38 nouveaux cas ont été recensés, dont 19 peuvent être considérés comme réglés en mars 1984.

b) La mise en œuvre d'une planification régionale

En 1980, la mise en œuvre d'une planification régionale en matière d'élimination et de valorisation des déchets industriels est apparue nécessaire au développement d'une gestion plus rationnelle en

ce domaine. Quels que soient en effet les efforts développés par certaines régions, force était de constater dans la plupart d'entre elles l'absence d'une structure permanente de concertation et de réflexion entre les différents « acteurs régionaux » concernés par les problèmes de déchets. C'est pourquoi le ministre de l'environnement, dans sa circulaire du 26 juin 1980, a demandé aux commissaires de la République de créer un groupe de travail régional réunissant l'ensemble des partenaires concernés.

La circulaire du 26 juin 1980 souligne l'importance de la mise en place d'une organisation régionale associant les différents intervenants publics, professionnels ou administratifs, qui, sous l'autorité du préfet de région, aura la charge d'engager les actions permettant une gestion régionale rationnelle de l'élimination des déchets industriels. La circulaire précise notamment les points suivants :

« La mission sera axée sur les trois objectifs suivants :

- inventaire des producteurs et des flux de déchets et recensement des capacités d'accueil et de traitement,
- repérage des insuffisances et inventaire des dépôts illicites,
- proposition d'un programme ou schéma régional destiné à pallier ces insuffisances.

Le programme devra concerner les trois aspects fondamentaux :

- les structures, capables de susciter des initiatives en matière d'élimination ou de valorisation,
- les équipements : capacités d'accueil, de traitement, de valorisation indispensables à la protection de l'environnement, notamment en matière de décharge de déchets industriels,
- les dépôts existants devant être résorbés ».

Par ailleurs, **l'information des industriels et des élus** est présentée comme une des tâches essentielles de l'organisation régionale.

Le bilan de l'application de la circulaire du 26 juin 1980 laisse apparaître deux conclusions contradictoires :

- la plupart des régions ont ressenti l'intérêt de l'existence d'une structure régionale de concertation capable d'initiative en matière de gestion des déchets industriels : le groupe de travail permet des échanges entre les différents partenaires, source d'un dialogue fructueux, notamment dans le domaine de la valorisation ;

- en revanche, le rôle moteur d'un tel groupe de travail a été beaucoup moins perçu, de même que sa capacité, telle qu'elle est exprimée dans la circulaire, d'engager une réflexion approfondie sur :

- l'élaboration d'un schéma régional de l'élimination des déchets, notamment en ce qui concerne les décharges contrôlées,

- la mise en œuvre d'initiatives réelles favorisant les possibilités de valorisation.

En résumé, chaque région a réagi selon ses propres besoins et ses propres motivations, et, d'une façon très générale, si un groupe de travail a été mis en place dans les deux tiers des régions, le bilan de l'application de la circulaire du 26 juin 1980 est quelque peu décevant. Or, les événements récents et les difficultés actuelles de certaines régions montrent bien que, s'il est un domaine où les représentants de l'État et les élus ont un rôle « moteur » à jouer au plan régional, c'est bien celui de la gestion des déchets industriels, que ce soit pour mettre en place ou adapter des capacités régionales de traitement ou bien pour favoriser la valorisation de certains déchets.

Il s'agit donc là d'une réussite relative, même s'il se confirme que le principe même d'une concertation régionale correspond à une réelle nécessité dans de nombreux cas. En tout état de cause, il apparaît souhaitable que l'effort de concertation soit poursuivi et même accentué au cours des prochaines années.

c) Les prescriptions relatives aux décharges

Comme c'est le cas pour la plupart des problèmes touchant à l'élimination des déchets industriels, le monde des décharges de déchets industriels est un monde très récent. La première décharge collective de ce type a vu le jour en 1972. C'est aussi un monde beaucoup plus complexe que celui de l'élimination des déchets par incinération ou par voie physico-chimique dans la mesure où l'on connaît encore très mal les effets à long terme des mélanges de déchets. S'il est relativement aisé de prévoir le comportement en longue période d'un déchet isolé, il n'en va pas de même lorsque des déchets de nature différente sont réunis en un même lieu.

La politique des décharges est une politique qui vise à la concentration des déchets polluants en un même lieu afin de faciliter leur contrôle ; elle s'oppose à une politique de dispersion des déchets qui cherche, par l'épandage, à diluer ceux-ci au maximum afin de diminuer la

concentration des produits polluants et à utiliser le pouvoir épurateur du sol (1).

Jusqu'en 1979, aucun texte ne différenciait les décharges selon qu'elles étaient appelées à recevoir des déchets ménagers et des déchets industriels banals ou des déchets spéciaux pouvant être à l'origine d'atteintes particulières pour l'environnement. C'est l'instruction technique du 22 janvier 1980 pour la mise en décharge des déchets industriels qui a distingué trois grandes classes de sites au regard de la protection des eaux :

- les sites de première classe ou sites imperméables qui assurent un confinement convenable des déchets et des lessivats et qui doivent en particulier pouvoir accueillir certains déchets spéciaux ;
- les sites de deuxième classe ou sites semi-perméables qui assurent une migration lente du lessivat à travers une zone non saturée d'épaisseur suffisante, et qui pourront principalement recevoir les déchets industriels assimilables aux ordures ménagères ;
- les sites de troisième classe ou sites perméables qui permettent une migration rapide du lessivat, et qui devront être écartés pour les déchets industriels.

L'instruction du 22 janvier 1980 prévoit en outre certaines conditions d'admissibilité des déchets spéciaux pour les sites de première classe :

« Les arrêtés d'autorisation, pris en application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, des décharges pour déchets spéciaux devront comporter une liste des déchets interdits sur le site (liste négative) et une liste limitative des déchets pouvant être admis (liste positive). Le cas échéant, les arrêtés pourront prescrire un conditionnement préalable (cas des déchets pulvérulents notamment). Compte tenu de la difficulté à définir certains types de déchets, les arrêtés pourront également faire référence à l'origine du déchet. Bien évidemment, les listes qui figureront dans l'arrêté d'autorisation devront tenir compte de la nature précise du déchet, des quantités en cause, et des caractéristiques précises du site. Par ailleurs, l'arrêté prévoira une clause précisant que tout déchet non mentionné dans l'une de ces deux listes fera l'objet d'un accord délivré au « coup par coup » par la

(1) Cette politique est notamment pratiquée au Royaume-Uni.

direction interdépartementale de l'industrie. Ces listes devront être mises à jour annuellement par arrêté complémentaire pris dans les formes prévues à l'article 18 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 en fonction notamment des résultats de recherches qui sont ou pourront être menées et des contrôles effectués sur le site ».

La commission de contrôle, à l'occasion du déplacement qu'elle a effectué à Roumazières, a pu constater cependant que cette instruction n'avait pas toujours été suivie de résultats.

Il n'est pas question de revenir ici sur l'état même de la décharge de Roumazières dont la presse a fait nombre de descriptions aussi éclairantes qu'inquiétantes ; toutefois la commission doit faire part de son étonnement à la lecture de l'arrêté préfectoral d'autorisation de la décharge en date du 4 juin 1980. Évoquer à propos de cet arrêté « le caractère trop général et imprécis de certaines de ses prescriptions » est rester dans le domaine de la litote.

On peut sans doute s'étonner de voir figurer dans la liste positive des déchets banals autorisés les « condensateurs » et « transformateurs », mais la surprise grandit à la constatation que l'essentiel de la liste négative des déchets interdits tient en la mention de « tout déchet dont l'analyse mettrait en évidence une toxicité trop importante ». Et l'on reste stupéfait lorsque l'on découvre, à la lecture de l'arrêté, que rien ne définit cette « toxicité trop importante » et qu'il n'est fait nulle part mention de seuils de concentration.

Il est vrai que l'inspection des installations classées a très vite ressenti la nécessité de fixer des limites de concentration et qu'un projet d'arrêté complémentaire a été préparé à cette fin, qui déterminait de façon très complète des seuils limites pour la fraction lixiviable et pour le contenu total du déchet. Mais comment légitimer que cet arrêté complémentaire ait toujours été, lorsque l'affaire a éclaté au printemps 1983, « en instance d'adoption par l'administration préfectorale ». Autant de lenteur dans le processus de décision montre bien que l'on ne se souciait guère de cette question.

L'action menée depuis un an par les services territoriaux et par le secrétariat d'État à l'environnement pour informer et pour mettre le site en sécurité sont sans doute dignes d'éloge, mais elle ne fait que compenser partiellement la grave carence qui a précédé.

B. — LE TRANSPORT DES DECHETS TOXIQUES

Il n'y a pas à proprement parler de réglementation spécifique du transport de déchets toxiques ; c'est la réglementation plus générale du transport des matières dangereuses qui s'applique au transport des déchets toxiques. Cette application est toutefois difficile car il n'est pas toujours aisé de caractériser un déchet en le rapprochant des classes de matières dangereuses.

On entend par « matière dangereuse » toute matière présentant des caractéristiques telles qu'au cours de son transport, elle peut être source de dommages pour les biens et les personnes ou, plus généralement, porter atteinte à l'environnement. Ces matières peuvent présenter des risques d'explosion, d'inflammabilité, de toxicité, de radioactivité ou de corrosion. Les règles de sécurité sont en conséquence définies pour maintenir pendant le transport le risque présenté à un niveau acceptable.

Le schéma de cette réglementation constitue une pyramide, regroupant les dispositions internationales, européennes et françaises. Cette superposition de textes ne va pas sans certaines contradictions.

1. — La réglementation internationale

Au sommet de la pyramide se trouvent « **les recommandations élaborées par le comité d'experts en matière de transport des matières dangereuses** » dites encore usuellement « livre orange » en raison de la couleur de sa couverture qui rappelle la couleur des plaques placées à l'avant et à l'arrière des unités de transport de matières dangereuses. Ces recommandations sont gérées par l'Organisation des Nations Unies et les modifications qui leur sont apportées sont étudiées et arrêtées à Genève par des experts représentant les principaux pays du monde.

Ces dispositions s'inspirent dans une large mesure des règlements existants et des travaux entrepris par les diverses organisations. Elles s'adressent aux gouvernements et aux organisations internationales intéressées par le transport des matières dangereuses ; elles s'adressent aussi aux pays en voie de développement qui ne possèdent pas de réglementation de ce genre. Elles portent sur les points suivants : classe-

ment des matières et définitions des classes, chacune d'elles correspondant à une nature spécifique de danger, emballage (colis, citerne), marquage, étiquetage, signalisation et documents d'expédition, etc.

Il convient de noter que ces recommandations ont pour objet la simplification des opérations de transport, de manutention et de contrôle ainsi que l'allègement des formalités et donc un gain de temps. La tâche des expéditeurs, des transporteurs ainsi que des autorités de contrôle devrait en être ainsi grandement facilitée et les entraves au transport international de ces marchandises réduites d'autant. Avec l'accroissement continu du volume des échanges ou marchandises dangereuses, on peut raisonnablement penser que les avantages de ce système deviendront de plus en plus sensibles.

Ces recommandations s'adressent à tous les modes de transport, terrestre, aérien ou maritime.

Pour les **transports par route**, l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route, A.D.R., qui regroupe 19 pays, est en vigueur depuis le 29 janvier 1968. Les modifications à apporter à ce règlement sont élaborées par des représentants des Etats signataires qui se réunissent périodiquement à Genève. Ces modifications font l'objet d'une notification aux pays signataires par l'intermédiaire du secrétariat de l'O.N.U. à New-York ; les pays ont alors un délai de 3 mois pour faire opposition. Les infractions à ce règlement, qui est introduit en droit interne par publication au Journal officiel, sont réprimées par les peines prévues par la loi du 31 décembre 1975 et le décret n° 77-1331 du 30 novembre 1977.

Il convient de signaler que le règlement est applicable aux transports de marchandises dangereuses qui empruntent le territoire d'au moins 2 pays signataires. Pour un transport qui part d'Allemagne et qui vient en France, l'unité de transport est soumise à ce règlement sur tout le parcours, mais les autorités nationales signataires conservent le droit de réglementer la circulation des véhicules (restriction ou interdiction de circulation pendant certaines périodes, sur certains itinéraires, dans certains tunnels, etc.). Il faut bien distinguer ce règlement et les pouvoirs nationaux ou locaux.

Pour les **transports par fer**, le règlement international concernant le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer, ou règlement R.I.D., qui est en vigueur depuis 1980, regroupe 33 pays. En fait, ce règlement ne constitue qu'une annexe à une convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer

(convention C.I.M.) dont la France est également signataire. Le règlement R.I.D. est géré par des experts représentant les pays concernés qui se réunissent à Berne, au siège de l'office central des transports internationaux par fer (O.C.T.I.). La procédure de mise en vigueur des amendements adoptés par les experts est faite par l'O.C.T.I. Les infractions au règlement R.I.D., lorsqu'il est publié en France, sont les mêmes que celles des textes précités pour le règlement A.D.R. (loi du 14 décembre 1975 — décret du 30 novembre 1977). Ce règlement R.I.D., au prix de nombreuses réunions, est identique au règlement A.D.R. sauf à parler de wagon-citerne au lieu de camion-citerne.

Pour les **transports par mer** à l'échelon mondial, les recommandations de l'O.N.U. sont reprises dans un code « O.M.I. » (organisation maritime internationale) géré par l'organisation internationale siégeant à Londres.

Pour les **transports par air**, les recommandations de l'O.N.U. donnent lieu à l'établissement des instructions techniques pour la sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses gérées par l'organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.) dont le siège est à Montréal.

Pour les **transports de matières radioactives** en général, il existe des recommandations de l'agence internationale de l'énergie atomique, dont le siège est à Vienne.

Pour les **transports par navigation intérieure**, les experts de l'A.D.R. établissent des recommandations dans un document A.D.N. ; les pays signataires de l'A.D.R. ont pris l'engagement de transposer dans le Règlement national des dispositions de l'A.D.N.

2. — La réglementation française

C'est le règlement du 15 avril 1945 sur le transport des matières dangereuses (R.T.M.D.), géré par la direction des transports terrestres du ministère des transports, qui s'applique aux transports par route, par fer et par voie de navigation intérieure. Ce règlement est devenu, au fil des ans, fort volumineux et doit, actuellement, représenter plus de 600 pages ; il fait en effet l'objet de mises à jour constantes et est le résultat d'une véritable accumulation de prescriptions. Il doit être prochainement complètement refondu.

La structure des divers règlements, européens et français, est à peu près identique. On y retrouve toujours :

- une énumération des matières et leur classement en fonction de la nature du danger qu'elles présentent ;
- des dispositions générales applicables soit à toutes les marchandises, soit à certaines classes ;
- des prescriptions particulières applicables à chaque matière.

Mais, qui dit structure identique ne dit pas, et de loin, prescriptions identiques ; en effet, tous les problèmes ne sont pas traités de la même façon dans les divers règlements et les critères de danger ne sont pas forcément examinés sous le même angle.

Ainsi le **chlorure de sodium** est considéré :

- comme un toxique par le R.T.M.D. ;
- comme un comburant par l'A.D.R. et le R.I.D. ;
- comme un corrosif par la réglementation maritime.

Ce qui ne va pas sans poser certains problèmes aux expéditeurs qui sont parfois contraints de reconditionner et de réétiqueter leurs marchandises au port d'embarquement.

C'est la raison pour laquelle, il est souhaitable que les recommandations élaborées par le comité d'experts de l'O.N.U. soient incorporées en totalité dans les réglementations existantes, ce qui permettrait une unification souhaitable tant pour les chargeurs que pour les transporteurs.

Les prescriptions du R.T.M.D. comprennent une déclaration de chargement, la possession d'une « carte jaune » (1) et des obligations en matière d'emballage et de sécurité du véhicule. Il s'y ajoute des mesures concernant les conducteurs, les véhicules et la circulation.

Les conducteurs

Les chauffeurs ne peuvent transporter des matières dangereuses que s'ils possèdent un certificat de formation qui s'obtient à la suite de stages effectués auprès d'organismes spécialisés créés par les professionnels. Pour l'instant, ces certificats de formation sont exigés uni-

(1) La « carte jaune » précise la nature des produits qui peuvent être transportés dans la citerne pour laquelle elle est délivrée.

quement pour les chauffeurs de véhicules transportant des citernes de plus de 1 000 litres ou des conteneurs citernes de plus de 450 litres. Cette obligation pose certains problèmes car, si un entrepreneur de transports a plusieurs chauffeurs, dont les chauffeurs de réserve, l'obligation s'adresse à tous les chauffeurs.

Par ailleurs, pour certains gaz comme le butane ou le propane, la chambre professionnelle a créé en son sein des certificats de formation.

Tout conducteur de véhicule de transport de matières dangereuses doit suivre un stage de formation spécialisée, d'une durée minimale de 40 heures, sanctionné par la délivrance d'une attestation, valable quatre ans, portant mention de la spécialisation obtenue. Il a ensuite l'obligation de suivre un stage de recyclage, tous les quatre ans, d'une durée minimale de vingt heures.

Le programme de ces stages porte sur les différents états physiques des corps (solides, liquides, gazeux), les principaux types de risques, les mesures de prévention et de sauvegarde appropriée à chacun d'eux, les caractéristiques et le fonctionnement des équipements installés à bord des véhicules afin d'assurer le chargement et le déchargement des matières dangereuses (phase toujours délicate), la réglementation applicable au transport des matières dangereuses, les éléments essentiels dont il doit être fait mention dans les comptes-rendus d'incidents ou d'accidents.

Le certificat prévoit cinq spécialisations : la spécialisation n° 1 concerne les matières explosives en colis ; la spécialisation n° 2, le transport en citernes de gaz, de pétrole liquéfié ; la spécialisation n° 3, le transport en citernes de carburants, combustibles liquides, bitumes et goudrons, solvants hydrocarbonés, alcool éthylique et méthylique et assimilés ; la spécialisation n° 4, le transport en citernes de gaz comprimés, liquéfiés ou dissous, matières inflammables diverses, matières toxiques, matières corrosives et peroxydes organiques, autres que les gaz de pétrole liquéfié, les carburants et les combustibles liquides ; la spécialisation n° 5, le transport de matières radio-actives.

Seuls les organismes dépendant (ou sous tutelle) de l'État et ceux créés à l'initiative de groupements ou d'organismes professionnels directement concernés par la production, la distribution ou le transport de matières dangereuses, peuvent être agréés à cette fin par le ministère des transports.

Les autorités habilitées à faire respecter ces dispositions sont les autorités de police, la gendarmerie et les contrôleurs routiers du ministère des transports.

Les véhicules

Ces derniers doivent être obligatoirement équipés d'un certain nombre de matériels.

Tout d'abord, la construction même des citernes est très réglementée. On peut rappeler à ce titre qu'en France, il est interdit d'utiliser la nuance d'acier ayant servi à la fabrication de la citerne du véhicule responsable de l'accident de Los Alfaquès.

En outre, les véhicules de transport de matières dangereuses de plus de dix tonnes en charge sont équipés d'un limiteur de vitesse à leur construction. Ce limiteur est taré à 90 km/h. Cette disposition a été étendue à l'ensemble des véhicules de plus de dix tonnes de poids total en charge qui seront mis en service à partir de septembre 1984, qu'ils transportent ou non des produits toxiques.

Les véhicules sont, de plus, obligatoirement soumis à un contrôle annuel des mines.

La circulation routière

Deux textes spécifiques s'imposent en sus de dispositions plus générales :

— l'arrêté interministériel du 10 janvier 1974 interdit la circulation des véhicules transportant des matières dangereuses les dimanches et jours fériés de 0 heure à 24 heures ainsi que les samedis et veilles de jours fériés à partir de 12 heures sauf pour les transports d'hydrocarbures et de gaz liquéfiés à usage domestique qui bénéficient d'une dérogation permanente. Des dérogations exceptionnelles peuvent aussi être accordées par les commissaires de la République. Les dérogations présentant un caractère durable ne peuvent être accordées qu'après avis de la commission interministérielle pour le transport des matières dangereuses ;

— l'arrêté du 27 juin 1979 fixe les limites de vitesse applicables aux véhicules de plus de 10 tonnes transportant des matières dangereuses. Sur les autoroutes, la vitesse est limitée à 80 km/h, sur les routes, à 60 km/h, et dans les agglomérations à 50 km/h ; l'arrêté du 30 juillet 1979 détermine, en outre, les conditions dans lesquelles des limiteurs de vitesse sont rendus obligatoires pour les poids lourds transportant des matières dangereuses mis en circulation depuis le 30 avril 1980.

3. — L'organisation des secours en cas d'accident

Les statistiques sur les accidents de la circulation permettent de constater que les accidents où sont impliqués des produits dangereux, sont relativement rares.

Pour 1982 : 274 accidents pour le transport des matières dangereuses, mais seulement 75 à 80 de ces accidents ont eu pour cause le produit transporté (brûlures, fuites, explosions) et ces derniers ont eu pour bilan cinq morts et trente-six blessés.

Les accidents sont donc rares et résultent, le plus souvent, d'événements classiques : défaillance de conduite, infrastructure routière sans que le produit toxique puisse être incriminé. Néanmoins, les risques potentiels posés par le transport de ces matières sont tels qu'ils nécessitent l'adoption de mesures spécifiques en ce qui concerne les secours :

— depuis quelques années, les sapeurs-pompiers suivent des cycles de formation spécifique d'intervention en cas d'accidents de matières dangereuses et, depuis 1977, des ingénieurs chimistes ou ingénieurs physiciens ont été recrutés dans le corps des sapeurs-pompiers ;

— les 3 200 centres de secours principaux vont, en outre, avoir accès à un fichier de matières dangereuses qui est en cours de constitution ; ce fichier est inspiré du système international de signalisation et d'identification des produits adoptés par la France en 1975 ;

— des plans spécifiques ou Orsec ont été définis ou conçus et mis en œuvre dans les départements concernés à partir de 1967. Il s'agit d'une part des plans Orsec hydrocarbures et, d'autre part, des plans Orsec-Tox qui remontent à 1973.

Il y a 32 plans Orsec-Tox, actuellement, à la sécurité civile. Ces plans comprennent trois éléments majeurs. La liste des établissements et des produits, la liste des matériels d'intervention, les schémas d'alerte. Cette structure très complète n'est pas pleinement satisfaisante.

D'une part, contrairement aux hypothèses formulées lors des précédentes décennies, on ne distingue plus de situation claire sur le plan industriel ou sur le plan du traitement, qui fassent apparaître des dominantes nettes (du pétrole ici, du propylène là, de l'azote ailleurs...), mais des interférences, des interconnexions, des amalgames constants,

et notamment entre les produits chimiques en général et les hydrocarbures en particulier, alors que le plan Orsec-Tox était quand même fondé sur un postulat un peu différent.

D'autre part, les circonscriptions départementales ne correspondent pas aux risques technologiques. Par exemple, le couloir de la chimie entre l'Ain, la Loire, le Rhône et l'Isère, est tout à fait classique. Or, le plan Orsec-Tox, par définition, est un plan préfectoral arrêté par le préfet. Il ne peut donc prendre en compte de telles réalités. Enfin, il faut mentionner la directive consécutive à l'accident de Seveso, adoptée le 24 juin 1982 par la Communauté européenne, qui a adressé à tous les États-membres un certain nombre de recommandations. Il s'agissait d'abord d'harmoniser la doctrine de tous les pays membres au regard du risque technologique, de s'assujettir à une analyse rigoureuse de toutes les potentialités de risques, donc d'avoir une démarche analytique et systématique de toutes les activités et de toutes les substances avec des seuils d'assujettissement. Il s'agissait aussi de fixer bien clairement les devoirs des fabricants, d'être très attentif à l'information des populations, des médias, et des pays voisins. La conjonction des recommandations européennes conduit actuellement à élaborer un nouveau projet d'organisation des secours, une nouvelle génération de plans Orsec concernant la production et le traitement des matières dangereuses. Sur le plan des procédures, ce travail a été soumis à l'avis du secrétariat d'État à l'environnement ainsi qu'à une commission animée par le Général Ferrogé, ancien officier des sapeurs pompiers et expert en matière de risque technologique. Après cette consultation, ce plan sera soumis aux partenaires industriels.

*
* *
*

Que ce soit en matière de réglementation ou en matière d'organisation des secours en cas d'accident, le dispositif français est conçu pour les matières dangereuses et son application aux déchets toxiques n'est guère satisfaisante. La signalisation des véhicules, la formation des conducteurs, les mesures de secours, sont inadaptées à des décrets que l'on tente de caractériser en les rapprochant de produits ou matières à l'état neuf alors qu'ils ont souvent des spécificités marquées. De plus, le transport de déchets s'accompagne souvent de mélanges, ce qui complique encore l'identification.

Enfin, la commission a eu connaissance, au cours de ses travaux, de très nombreux cas de véhicules étrangers transportant des matières

dangereuses en France en étant démunis des signes distinctifs des dangers qu'ils représentent. De ce fait, les services de protection civile se trouvent désarmés pour intervenir en cas d'accident (1).

Or, le service des douanes a pour mission de vérifier que les conducteurs des camions étrangers entrant en France et transportant des matières dangereuses sont bien en possession, ainsi que le prévoit l'accord européen relatif aux transports internationaux des marchandises par route, des documents permettant d'identifier exactement la nature du produit transporté, de telle sorte qu'en cas d'accident, les personnels — généralement les sapeurs-pompiers — chargés de prévenir ou de combattre un éventuel sinistre, puissent rapidement prendre les mesures de protection nécessaires.

Ces documents sont :

— le document de transport mentionnant la marchandise dangereuse transportée,

— la liste des consignes de sécurité en cas d'accident ou d'incident,

— le certificat d'agrément spécial pour véhicules citernes. Le service des douanes doit vérifier l'applicabilité des documents de bord au transport effectué et, en cas d'irrégularité, s'oppose à l'admission du moyen de transport sur le territoire national.

La commission de contrôle juge indispensable que les services douaniers exercent, à ce sujet, un contrôle plus rigoureux.

(1) Ainsi en fut-il pour cet ensemble routier allemand qui, effectuant un transport d'Allemagne au Portugal, s'est renversé sur la chaussée, près de Roumazières, le 24 décembre dernier. Ni l'étiquetage des colis, ni les documents accompagnant le transport, ni les documents douaniers, n'ont permis d'identifier la nature exacte du produit transporté qui s'était renversé sur la chaussée. Les consignes découvertes dans la pochette fixée sous le panneau orange à l'avant du camion n'étaient que des consignes générales à appliquer en présence de produits dangereux et ne révélaient ni la catégorie, ni le numéro d'identification du produit transporté. Enfin, le conducteur, qui ne parlait que l'allemand, ignorait la nature du chargement. L'identification n'a été possible qu'à la suite d'un contact téléphonique avec le transporteur.

TROISIÈME PARTIE

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Le pollueur doit être le payeur

En manifestant son accord avec ce principe et en le plaçant en épigraphe de ses propositions, la commission de contrôle ne prend guère de risque ; il s'inscrit en effet en bonne place dans le fonds commun de ces idées générales auxquelles on adhère d'autant plus volontiers qu'elles paraissent mal définies et que l'on peut y mettre, somme toute, tout ce que l'on souhaite. Le rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur le traitement de substances toxiques et dangereuses par les Communautés européennes et leurs États-membres note d'ailleurs fort justement à cet égard qu'il s'agit là d'« une notion relevant plus de la politique de l'environnement que du juridique. » On ne saurait plus élégamment en souligner toute l'imprécision et le flou.

En affirmant son adhésion au principe du « pollueur-payeur », la commission de contrôle entend toutefois lui donner une signification économique bien précise qui est la suivante : **le coût d'élimination des déchets auxquels la production d'un bien donne naissance doit être inclus dans le coût global de production de ce bien.**

Aux yeux de la commission, cela implique tout à la fois :

— une prise en compte de la gestion des déchets et de leur élimination selon les meilleurs moyens disponibles dès la mise en route du processus de production ;

— une fixation du prix de vente du bien en fonction de toutes les composantes du coût de production, c'est-à-dire notamment en fonction du coût d'élimination des déchets engendrés (1) ;

— une pression réglementaire suffisante pour que la concurrence ne soit pas faussée au profit des producteurs qui seraient tentés de se défausser de leurs obligations en matière de déchets et au détriment de leurs concurrents plus scrupuleux et plus respectueux de la législation.

(1) ce qui fait apparaître clairement que le principe « pollueur-payeur » signifie, en dernière analyse, que le coût de l'élimination du déchet est supporté par le consommateur du bien qui a engendré le déchet.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les propositions qui sont exposées ici ; c'est également dans cette perspective que la commission a examiné la législation existante en matière de déchets.

Une législation adaptée

Au terme de ses travaux, la commission de contrôle a acquis la conviction que le dispositif juridique en place demeurerait tout à fait adapté aux problèmes que posent, en 1984, les déchets industriels toxiques ou dangereux tant vis-à-vis des pouvoirs publics que vis-à-vis des industriels. Elle estime même que si, en l'absence de dispositions antérieures, le Parlement devait légiférer aujourd'hui en la matière, il serait conduit à adopter une loi qui ressemblerait trait pour trait à la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

Toutefois, si cette législation est bonne, elle est loin de porter tous les fruits que l'on pourrait légitimement en attendre faute d'être appliquée (1). Aussi ne sera-t-on pas surpris que les propositions de la commission aient pour objet premier **l'application intégrale de la loi du 15 juillet 1975**. Cette application nécessite sans doute un effort supplémentaire en hommes et en crédits, mais là n'est pas l'essentiel ; il y faut surtout les textes réglementaires d'application, c'est-à-dire **la volonté politique qui a fait défaut de 1975 à 1984**.

Les propositions de la commission, qui visent à une application stricte du titre III de la loi relative à l'élimination des déchets, reposent essentiellement sur deux principes :

— **le rôle directeur des pouvoirs publics**, qui doit s'exprimer tout à la fois par le jeu de l'agrément (des éliminateurs comme des transporteurs) et par l'incitation à la mise en place de tous les éléments du réseau d'élimination ;

— **la transparence du circuit du déchet** qui doit permettre aussi bien l'exercice des contrôles nécessaires (grâce à des recoupements) que la détermination claire de la responsabilité nécessaire de chacun des maillons de la chaîne d'élimination.

(1) Ainsi que l'a déclaré une des personnalités entendues par la commission. « La France a la chance de s'être dotée d'une bonne loi sur les déchets ; si elle était appliquée, il y aurait moins de problèmes. »

A. — LES DÉFINITIONS

Il doit être tout à fait clair qu'il revient au producteur de déchets — et à lui seul — de résoudre lui-même, sous sa responsabilité propre, le problème de leur élimination. Mais, afin qu'il puisse résoudre ce problème selon les meilleurs moyens disponibles en l'état des connaissances, il convient que les pouvoirs publics mettent en place un dispositif qui lui permette de disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires. A cette fin, il faut tout à la fois une définition claire des déchets toxiques et une indication des filières concevables, voire souhaitables, d'élimination.

1. — Définition des déchets toxiques

Le secrétariat d'Etat à l'environnement a élaboré et publié, en 1983, une nomenclature des déchets fondée sur une double classification ; tout déchet y est ainsi désigné par l'association de deux informations :

— d'une part, la catégorie à laquelle appartient le déchet (en fonction de son état physique, de sa famille chimique, de son danger potentiel pour l'environnement, de sa traitabilité, de son intérêt pour la valorisation...) ;

— d'autre part, son origine, c'est-à-dire l'activité qui a donné naissance au déchet.

Cette nomenclature vise, par une meilleure définition des déchets, à permettre une saisie et un traitement homogènes des données statistiques qui sont nécessaires à la recherche des techniques d'élimination les plus adaptées ainsi qu'à la définition des besoins en installations nouvelles. Elle en est la condition première, car elle fournira un langage commun à l'ensemble des partenaires concernés par les problèmes de déchets.

La commission estime que l'utilisation de cette nomenclature doit être rendue obligatoire pour caractériser les déchets à tous les stades de leur existence, depuis leur production jusqu'à leur élimination finale. Elle doit être obligatoire pour tous les actes de l'administration elle-même, par exemple pour les listes de déchets figurant dans les arrêtés d'ouverture d'installations classées, qu'il s'agisse de centres industriels

producteurs de déchets, de centres de traitement ou de décharges. Elle doit être obligatoire pour toutes les déclarations que les producteurs, transporteurs ou éliminateurs sont amenés à faire à l'administration, soit avant la production de déchets (**études d'impact** avant l'ouverture d'une installation classée), soit après cette production (**information à fournir en vertu de l'article 8 de la loi de 1975**). Enfin, elle doit être obligatoire pour tous les actes commerciaux relatifs aux déchets qui donnent lieu, directement ou indirectement, à une aide financière publique.

En son état actuel, cette nomenclature est certainement loin d'être parfaite, mais ce n'est qu'à la lumière de son expérimentation sur une grande échelle que l'on sera vraiment en mesure de juger ses qualités et ses défauts, et d'apporter les modifications susceptibles de corriger ces derniers.

Compte tenu des progrès de la caractérisation des déchets, mais aussi et surtout de l'évolution incessante des techniques, cette nomenclature obligatoire doit être **évolutive** ; à cet effet, une commission, regroupant des représentants de l'administration, des producteurs et des éliminateurs de déchets, sous l'égide de l'A.N.R.E.D., devrait être chargée de mettre à jour constamment cette nomenclature. Ces mises à jour seraient alors intégrées périodiquement, par voie réglementaire, dans la nomenclature obligatoire.

De plus, **les textes réglementaires régissant l'élimination des déchets toxiques**, qu'il s'agisse de textes à paraître (décrets de l'article 9 et de l'article 10 de la loi de 1975) ou de textes déjà parus (décret du 19 août 1977 et arrêté du 5 juillet 1983) **devraient définir les déchets auxquels ils s'appliquent en fonction de cette nomenclature.**

2. — Caractérisation des déchets toxiques

La caractérisation des déchets toxiques est un élément fondamental pour le choix de la filière de traitement (décharge contrôlée de classe 1, centre d'incinération, centre physico-chimique, incinération en haute mer...). Aussi, afin d'inciter les producteurs de ces déchets à faire procéder à leur caractérisation selon les méthodes les plus éprouvées, la commission estime que les pouvoirs publics devraient délivrer **un agrément aux laboratoires qui sont les mieux équipés, en matériel et**

en personnel, pour procéder à cette caractérisation selon les meilleurs moyens disponibles (1).

Cet agrément serait délivré en fonction des qualités techniques des laboratoires concernés (appareillage, méthodologie, expérience), mais il pourrait aussi, le cas échéant, prendre en compte le nombre et la répartition géographique des laboratoires afin que se constitue, sur l'ensemble du territoire, un réseau adapté aux besoins.

3. — Indication des filières d'élimination

Le producteur, muni d'une description scientifique de son déchet fournie par un laboratoire agréé, doit pouvoir disposer de la liste des filières d'élimination auxquelles il est susceptible de recourir. Il n'est pas souhaitable de lui faire connaître « la » filière d'élimination optimale — ce qui aurait pour effet de figer un état technique et d'empêcher tout progrès scientifique dans les filières d'élimination, voire de geler toute concurrence au sein du système d'élimination — mais de lui **indiquer, compte tenu des diverses composantes de son déchet et de leur concentration, les diverses possibilités qui s'offrent à lui.** La responsabilité du choix de la filière et du centre d'élimination lui revient, mais il doit être guidé à cette fin.

On ne peut sans doute pas raisonnablement demander aux directions régionales de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.) d'être, en ce domaine, les conseillers des producteurs de déchets. Compte tenu de leurs fonctions de surveillance et d'inspection des installations classées, les D.R.I.R. sont en effet essentiellement considérées comme des contrôleurs et l'on n'est guère porté à demander conseil à son contrôleur ; il est donc préférable que les producteurs de déchets puissent être conseillés par un organe distinct, un centre de recherches, dépendant des pouvoirs publics, mais proche des professionnels. La commission a estimé que cette mission de recherche en matière de définition et d'élimination des déchets toxiques pourrait être confiée à l'A.N.R.E.D. ; cette dernière devrait, à cette fin, se voir accorder les moyens financiers et les chercheurs indispensables à sa transformation en véritable centre technique.

(1) A la différence de l'agrément des centres de traitement qui aurait valeur d'obligation, il n'est pas question ici d'obliger à s'adresser à un laboratoire agréé pour la caractérisation du déchet. Cet agrément aurait valeur de recommandation.

B. — LA PRODUCTION DE DECHETS TOXIQUES

C'est dès le stade de la production que les déchets doivent être définis et que doivent être effectuées les déclarations qui permettront ensuite d'en contrôler le devenir. C'est aussi à ce stade qu'il faut concevoir le conditionnement du déchet.

1. — Etudes d'impact

L'ouverture d'une installation classée soumise à autorisation donne lieu à une étude d'impact ; cette dernière doit notamment mentionner les déchets auxquels la production donnera naissance ainsi que le mode d'élimination prévu. La commission estime que les indications qui sont données à ce sujet dans les études d'impact ne donnent pas lieu à une exploitation satisfaisante. Aussi juge-t-elle nécessaire :

— que les déchets mentionnés dans les études d'impact soient définis par référence à la nomenclature rendue obligatoire ;

— que ces études d'impact fassent l'objet d'une exploitation systématique par le personnel compétent des D.R.I.R. qui, par la suite, sera chargé du contrôle de l'élimination des déchets.

2. — Production nouvelle

En outre, la commission demande **que, pour les installations classées, toute nouvelle production susceptible d'engendrer un déchet soit soumise à l'envoi dudit déchet au centre de recherches défini ci-dessus, avant que la production ne devienne effective.** Ce centre aura alors pour mission, pour le cas où il considérerait ce déchet comme toxique :

— de vérifier que le déchet est inclus dans la nomenclature rendue obligatoire ;

— de compléter la nomenclature si nécessaire ;

— de définir les filières d'élimination souhaitables en les classant par ordre de préférence et de préciser les filières interdites.

3. — Bordereau de suivi

La loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets présente un avantage considérable sur la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement ; elle permet un suivi des déchets depuis leur origine jusqu'à leur élimination, tandis que la loi de 1976 ne peut, par définition, saisir le déchet que lorsqu'il se trouve dans une installation classée. Or, dans la pratique, l'administration a tendance à se limiter au contrôle du producteur et de l'éliminateur sans suffisamment prendre en compte les opérations intermédiaires.

L'article 8 de la loi de 1975 prévoit ainsi que « les entreprises qui produisent, importent, transportent ou éliminent » certains déchets toxiques « sont tenues de fournir à l'administration toutes informations concernant l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elles produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge ». Cet article a fait l'objet d'un décret d'application en date du 19 août 1977.

Toutefois, ce décret souffre de deux inconvénients importants :

— d'une part, il définit les déchets concernés par une énumération qui manque de précision et ne fait appel à aucune notion de concentration ;

— d'autre part, il laisse à la discrétion de chacune des D.R.I.R. l'application de ses dispositions en mentionnant, à son article 2, que les entreprises « **peuvent** notamment être assujetties à la tenue d'un registre, à l'envoi périodique d'une déclaration ou, en ce qui concerne le transport des déchets, à l'établissement d'une déclaration de chargement précisant en particulier les modalités d'élimination prévues pour les déchets transportés ».

De ce fait l'article 8 de la loi de 1975 a donné lieu à une application très partielle, très inégale suivant les régions et impropre à permettre un recouplement pour les déchets circulant d'une région à une autre.

La commission de contrôle demande en conséquence **que les textes réglementaires relatifs au bordereau de suivi** — dont le principe a été arrêté par le Conseil des ministres du 11 mai 1983 — **soient rapidement publiés**. La commission a estimé que la procédure devrait reposer sur les éléments suivants :

— la liste des déchets retenus devrait s'appuyer sur la nomenclature rendue obligatoire et faire appel à des seuils de concentration ;

— le producteur de déchet serait tenu d'établir un bordereau de chargement qui accompagnerait le déchet jusqu'à l'élimination définitive ; le bordereau reviendrait alors au producteur qui serait ainsi en mesure de justifier de la bonne élimination de ses déchets ;

— les bordereaux ne seraient pas adressés aux organes de contrôle et resteraient sous la responsabilité des producteurs, mais les D.R.I.R. auraient la possibilité d'examiner a posteriori ces documents ;

— des déclarations récapitulatives seraient envoyées chaque trimestre aux D.R.I.R. par les différents maillons de la chaîne d'élimination, ce qui permettrait d'établir des recoupements ;

— l'ensemble ferait l'objet d'un traitement statistique par l'A.N.R.E.D.

4. — Conditionnement des déchets

La commission de contrôle a été stupéfaite de constater, au cours de déplacements qu'elle a effectués en France, que les déchets toxiques ou dangereux étaient fréquemment expédiés par les producteurs dans de vieilles cuves ou dans des fûts de réemploi, et ce dans des conditions tout à fait déplorables. Souvent les fûts portent encore l'indication des produits qu'ils avaient précédemment contenus, ce qui ne peut que contribuer à des erreurs sur la nature des déchets qu'ils contiennent (1) ; en outre, les risques de fuite ou d'introduction d'éléments extérieurs ne sont pas négligeables ; enfin, le conditionnement est tel que l'éliminateur est contraint de procéder à un reconditionnement des déchets avant leur incinération, ce qui est à la fois une source de coût supplémentaire et un risque additionnel de pollution.

En conséquence, la commission estime :

— que les arrêtés d'ouverture des installations classées productrices de déchets devraient mentionner le conditionnement des déchets toxiques (suppression des fûts ou utilisation de fûts en bon état adaptés aux déchets à transporter) ;

— qu'un texte général devrait définir une réglementation minimale de conditionnement pour les déchets les plus toxiques ; la mesure précédente n'est en effet susceptible de jouer que pour les ouvertures d'installation, mais non pour les installations en fonctionnement ;

(1) « Le fût est la poubelle de l'industriel » a-t-on déclaré à la commission.

— que les éliminateurs de déchets devraient prévoir, au moment de l'acceptation du déchet sur échantillon, les modalités précises du conditionnement et que leurs prix devraient être modulés en fonction de ce conditionnement (1).

C. — L'IMPORTATION DE DECHETS TOXIQUES

Si l'ensemble du problème de l'élimination des déchets peut être traité — dans le respect de la réglementation communautaire — par la France de manière autonome, il n'en va pas de même pour les flux transfrontières et notamment pour les importations de déchets. A ce propos, **la solution ne peut venir que d'une réglementation européenne**, qu'il s'agisse d'une directive ou d'un règlement. On ne doit cependant pas se cacher que cette réglementation ne dépend pas de la seule volonté française et que les divergences entre Etats-membres demeurent aujourd'hui telles qu'il n'est guère possible de prévoir la date à laquelle interviendra cette réglementation. Enfin, on ne peut non plus ignorer que cette réglementation ne touchera pas tous nos voisins et qu'elle ne concernera notamment ni la Suisse ni, pour une période indéterminée, l'Espagne.

La commission de contrôle s'est interrogée sur l'efficacité du dispositif mis en place par l'arrêté du 5 juillet 1983 sur l'importation des **déchets toxiques** et dangereux. Cet arrêté, qui permet l'information systématique de l'administration, soumet l'importation de ces déchets à la procédure suivante :

— l'importation est soumise à une déclaration préalable signée conjointement par le producteur étranger des déchets, le transporteur, l'importateur et l'éliminateur destinataire des déchets ;

— l'importation ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'accusé postal de réception de la déclaration préalable par la D.R.I.R. ;

— la D.R.I.R. est chargée de s'assurer de la compatibilité des déchets devant être importés et traités en France avec l'arrêté d'autorisation de l'installation destinataire du déchet ;

(1) Ces modulations de prix, qui seraient incitatrices d'un bon conditionnement, pourraient être imposées dans le cadre des obligations définies au moment de l'agrément du centre de traitement.

— le bureau de douane, qui a reçu préalablement de la D.R.I.R. un exemplaire de la déclaration, lui en renvoie un exemplaire lors de l'introduction en France des déchets.

La commission a constaté, lors de ses déplacements, que les services douaniers n'effectuaient, faute de moyens, aucun prélèvement lors de l'entrée en France afin de vérifier la conformité du déchet importé avec la déclaration effectuée deux mois plus tôt. Elle a donc examiné les avantages qu'offrirait la spécialisation d'un certain nombre de bureaux douaniers — dotés d'un matériel adéquat et de personnel formé à cet effet — par lesquels les déchets pourraient pénétrer en France.

Toutefois, la commission a considéré que les D.R.I.R. étaient en mesure de vérifier que les déchets qui avaient fait l'objet d'une déclaration préalable étaient bien acheminés vers l'installation d'élimination prévue et que leur nature correspondait bien aux caractéristiques mentionnées sur la déclaration. En conséquence, la commission a estimé que les risques provenaient essentiellement des importations n'ayant pas satisfait aux formalités de déclaration préalable et qu'une spécialisation de quelques bureaux douaniers ne pouvait que diminuer l'attention que les personnels des bureaux non spécialisés étaient susceptibles de porter à l'importation de déchets.

En conséquence, la commission s'est prononcée en faveur du maintien du système actuel, tout en estimant qu'il devrait être procédé plus fréquemment à des contrôles inopinés au cours du transport.

D. — LE TRANSPORT DE DECHETS TOXIQUES

Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le transport de déchets toxiques n'est pas soumis à une réglementation spécifique, mais seulement à la réglementation relative au transport de matières dangereuses. Aussi, les propositions de la commission concernent-elles, d'une part, le transport des matières dangereuses en général et, d'autre part, le transport spécifique des déchets toxiques.

1. — Transport de matières dangereuses

a) La commission a constaté qu'aucune direction du ministère des transports n'avait véritablement conscience d'avoir en charge la gestion du problème — pourtant fort préoccupant — du transport des

matières dangereuses. C'est avec beaucoup d'inquiétude qu'elle a entendu chaque responsable des directions intéressées commencer sa déposition devant elle en déclarant que sa direction n'était concernée que très marginalement par ces questions et seulement pour quelques aspects mineurs.

La commission interministérielle du transport des matières dangereuses n'est à l'évidence, dans sa conception et sa structure actuelles, pas à la mesure du problème à résoudre :

— d'une part, elle est placée à un niveau hiérarchique insuffisamment élevé pour pouvoir jouer le rôle qui devrait lui revenir ;

— d'autre part, l'évolution des effectifs qui y travaillent montre assez le peu de cas que l'on fait de sa mission (1).

C'est pourquoi la commission demande instamment **que soit reconsidéré le statut et la conception de l'organe administratif de coordination des services chargés du transport des matières dangereuses** ; de même qu'il existe un délégué interministériel de la sécurité routière (qui est également actuellement directeur de la sécurité et de la circulation routières) (2), il devrait exister un délégué interministériel du transport des matières dangereuses doté de pouvoirs et de moyens effectifs. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que la France devrait être dotée d'une représentation suffisamment étoffée dans les réunions internationales qui procèdent au travail de refonte du règlement international.

b) A l'occasion de cette refonte et de celle de la réglementation française — qui est actuellement avant tout une accumulation empirique de prescriptions — il importe de procéder à **une harmonisation de ces réglementations**.

Les transporteurs, tout autant que les agents chargés du contrôle, souffrent en effet de l'absence de coordination entre la réglementation française et la réglementation internationale ; les différences des prescriptions de ces règlements contraignent les expéditeurs à reconditionner ou réétiqueter leurs marchandises aux ports d'embarquements ;

(1) Ces effectifs, qui étaient de l'ordre d'une soixantaine, ne sont plus maintenant que six ou sept !

(2) Le choix de structure qui a conduit, en avril 1982, à démembrer la grande et vaste direction des routes et de la sécurité routière pour créer une direction de la sécurité et de la circulation routières en y liant la fonction de délégué interministériel de la sécurité routière répondait précisément au souci de donner à la mise en œuvre de la politique de sécurité routière les instruments les plus directs de celle-ci.

quant aux contrôleurs, ils sont parfois hésitants, car partagés entre des critères et des exigences divers dont la comptabilité n'est pas toujours évidente.

c) La commission a également été amenée à prendre en compte les **conséquences des réformes législatives relatives à la décentralisation sur l'exercice des pouvoirs de police sur les routes à grande circulation.**

Avant les lois de décentralisation, les pouvoirs de police étaient ainsi répartis :

— hors agglomération, ils étaient exercés par le préfet ;

— en agglomération, le principe général était que le maire disposait de la police de la circulation sur les routes nationales et les chemins départementaux ; toutefois, ses arrêtés ne devenaient exécutoires qu'après approbation par arrêté du préfet pris sur avis du directeur départemental de l'équipement lorsqu'il s'agissait de routes à grande circulation.

La situation est désormais la suivante :

— hors agglomération, le seul changement tient à ce que les pouvoirs de police sur les chemins départementaux sont maintenant exercés par le président du conseil général ; le commissaire de la République garde cependant ces mêmes pouvoirs sur les routes nationales ;

— en agglomération, les mesures de police intéressant les routes à grande circulation relèvent dorénavant de la seule responsabilité des maires.

Il en découle notamment que **tous les maires d'un même département auraient aujourd'hui la possibilité juridique d'interdire la traversée de leur agglomération aux véhicules transportant des matières dangereuses**, paralysant ainsi un trafic économiquement nécessaire.

On conviendra que de telles mesures auraient pour conséquence de remettre en cause la liberté de circulation. De plus, elles pourraient conduire à utiliser d'autres itinéraires aux caractéristiques routières moins favorables et à remettre en cause l'objectif de sécurité dans le transport de ces produits.

La commission a en conséquence estimé qu'une modification législative devrait intervenir à ce propos afin de remettre au représentant de l'État la responsabilité de la police de la circulation sur l'ensemble des routes à grande circulation, y compris sur les sections de ces

routes situées en agglomération ; cette responsabilité ne devrait toutefois pouvoir être exercée par le représentant de l'État qu'après concertation avec les maires intéressés.

d) L'attention de la commission a, enfin, été attirée sur l'existence et l'activité des « tractionnaires ». Les tractionnaires sont d'anciens salariés qui achètent (le plus souvent à leur ancien patron) le camion qu'ils utilisent, moyennant une retenue mensuelle et qui, faute de pouvoir se payer une licence, travaillent en fait « en location », généralement pour leur ancien patron. Dépourvus tout à la fois de la sécurité du chauffeur salarié et de la liberté du choix de ses clients du petit patron, ils sont amenés — pour équilibrer leur budget — à rouler énormément et, du même coup, incités à ne pas respecter les réglementations (1). En conséquence, la commission a jugé que les conditions économiques qui présidaient à l'activité des « tractionnaires » n'étaient pas de nature à les inciter à privilégier l'impératif de sécurité. Elle a en conséquence estimé que **le transport de matières dangereuses devrait être interdit aux « tractionnaires »**.

2. — Transport de déchets toxiques

Le transport de déchets toxiques est une activité spécifique qui ne saurait être régie par la seule réglementation relative au transport de matières dangereuses.

a) La commission souhaite que, conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1975, l'administration fixe **les conditions d'exercice de l'activité de transporteur pour les déchets les plus toxiques et notamment :**

— les moyens dont doit disposer le transporteur (citernes compartimentées et adaptées au transport de déchets toxiques, moyens de pompage adéquats, personnels formés et sensibilisés à ce transport) ;

— la nature de l'assurance pollution illimitée dont le transporteur doit être obligatoirement doté.

b) L'attention de la commission a été attirée sur l'inadaptation aux transports de déchets toxiques de la signalisation apposée sur les véhicules en vertu de la réglementation du transport de matières dangereuses ; de ce fait, les services de sécurité sont insuffisamment infor-

(1) « Les tractionnaires sont des mercenaires » a-t-on déclaré devant la commission.

més de la nature exacte du produit transporté en cas d'accident. Il semblerait souhaitable en conséquence que la réglementation impose, pour le transport de déchets fortement toxiques, d'une part, une signalisation spécifique et, d'autre part, la présence, en deux points différents du véhicule, de boîtes à l'épreuve du feu accessibles de l'extérieur et contenant une description du déchet transporté.

E. — L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS TOXIQUES

1. — Centres d'élimination

a) La commission de contrôle estime nécessaire que **la procédure d'agrément prévue à l'article 9 de la loi du 15 juillet 1975** soit mise en œuvre. Elle juge urgent le recours à cette procédure pour trois raisons :

1. Tout d'abord, parce que la loi le prévoit explicitement et que rien ne justifie que cette disposition reste lettre morte alors que les conditions objectives qui ont déterminé le législateur à la retenir n'ont connu aucune modification ;

2. parce qu'elle a pour effet, en obligeant les producteurs des déchets les plus toxiques à les faire traiter dans des centres bien définis, de clarifier les filières d'élimination pour ces déchets et de renforcer les pénalités des éventuels contrevenants. Ainsi qu'il a été déclaré devant la commission : « L'agrément a pour avantage de favoriser la filière vertueuse et de défavoriser la filière illégale ».

3. Parce qu'elle permet d'imposer des contraintes de service public, telles que l'obligation d'accepter des déchets au vu de critères purement techniques, la publicité des prix pratiqués, la déclaration des déchets refusés (voire leur gardiennage), la coordination des dates de fermeture des différents centres...

b) La commission a par ailleurs pris connaissance de la très faible rentabilité de la plupart des centres d'élimination. Le « diagnostic économique et financier des unités d'élimination des déchets industriels » annexé au rapport du groupe de travail présidé par M. Servant fait clairement ressortir la situation inquiétante de ces centres. Or, **il ne sera possible de procéder en France à une élimination correcte des déchets toxiques que dans la mesure où l'industrie de l'élimination s'avèrera suffisamment rentable pour attirer des capitaux et des industriels.** L'élimination est une activité économique comme une autre et

l'insuffisance de sa rémunération conduirait fatalement au retrait de l'initiative privée de ce secteur. Il est donc d'autant plus impératif que les prix pratiqués par les centres d'élimination soient revalorisés de manière sensible que les producteurs eux-mêmes se déclarent prêts à payer le juste prix.

La commission a vivement regretté que les impératifs généraux de la lutte contre l'inflation aient conduit le ministère des finances à modérer à l'excès l'évolution des prix de ce secteur au cours des dernières années. Les prix pratiqués initialement étaient manifestement trop faibles et un rattrapage s'impose aujourd'hui. Il serait extrêmement dommageable pour la politique de l'environnement que des considérations macroéconomiques à courte vue aboutissent à une destruction du réseau d'élimination existant !

c) La commission a exprimé une réticence assez prononcée à l'égard des **centres de regroupement et de prétraitement** qui ont le grand inconvénient de ne pas respecter le principe de la transparence du circuit du déchet. Toutefois, leur rôle d'amélioration du conditionnement et de préparation du déchet pour le dépôt en décharge contrôlée et l'intérêt que peut présenter leur existence dans les zones où aucun centre d'élimination n'est à proximité ont dissuadé la commission de réclamer leur disparition. Il convient toutefois de définir très clairement leur place exacte et leurs obligations, et de les soumettre à un contrôle technique spécifique. Aussi, ces centres ne devraient-ils, aux yeux de la commission, pouvoir exister que s'ils bénéficient d'un agrément.

2. — Décharges contrôlées

a) **Le réseau français de décharges de classe 1 susceptibles d'accueillir actuellement des déchets toxiques (1) est très nettement insuffisant** ; il existe en effet aujourd'hui 13 décharges de ce type alors que l'on peut estimer qu'il en faudrait environ une vingtaine. Dans certaines régions (Lorraine, Ouest de la France) la mise en décharge nécessite en conséquence des déplacements importants, ce qui accroît tout à la fois le coût de l'élimination, l'insécurité résultant du transport et le risque d'une mise en décharge sauvage. Il faut être conscient du fait

(1) Il serait préférable d'utiliser la notion de « déchets polluants » car les déchets réellement toxiques doivent être envoyés dans des centres d'élimination ou incinérés et non déposés en décharge.

(2) Ainsi que l'a déclaré un maire devant la commission : « Tout le monde est conscient qu'il faut mettre les ordures quelque part, mais, pour les déchets industriels, nous ne voulons pas être la poubelle des industries françaises et multinationales ».

que l'inexistence de décharges de classe I dans certaines régions favorise des solutions inacceptables pour l'environnement, mais qui sont tolérées faute de solution de rechange à un coût d'élimination accepté par les industriels.

Il est vrai que l'ouverture de nouvelles décharges rencontre de vigoureuses oppositions. A la crainte de nuisances locales s'ajoutent en effet souvent la peur de l'inconnu et l'ignorance des conséquences à long terme de la concentration en un lieu de déchets qualifiés de toxiques. L'opposition se trouve accrue par le fait que les déchets ne proviennent pas d'une production locale et que la population perçoit mal le lien entre la production, dont elle peut bénéficier directement ou indirectement, et la nécessité du stockage des déchets résultant de cette production (2). Or, l'acceptation des décharges ne peut reposer que sur la confiance du public dans leur sécurité.

Sans doute des progrès considérables ont-ils été accomplis dans la gestion des décharges — notamment grâce à l'assistance de l'A.N.R.E.D. — mais une crainte demeure à propos de leur devenir qui ne peut s'apaiser que si les pouvoirs publics acceptent de prendre celui-ci en charge, c'est-à-dire s'ils prennent la **maîtrise du sol de la décharge**. Il y a des avantages incontestables à ce que la gestion des décharges de classe I soit assurée par des exploitants privés qui y engagent leur responsabilité sous le contrôle des fonctionnaires des D.R.I.R. (1), mais on ne peut méconnaître que tout exploitant est appelé tôt ou tard à disparaître (2) et que seule la puissance publique sera toujours en mesure de faire face aux difficultés ultérieures que peut provoquer la concentration en un lieu de déchets dont les effets synergiques ou antagoniques à long terme demeurent mal connus.

b) Il est indéniable que la commune qui accueille sur son sol une décharge rend un service à la collectivité tout entière. C'est pourquoi la commission estime qu'un mécanisme financier spécifique devrait être institué afin de la récompenser de ce service. Sans doute, en certains cas, des contributions volontaires sont-elles versées par l'exploitant, mais il pourrait être envisagé d'institutionnaliser cet encouragement financier.

(1) « Avez-vous déjà vu un fonctionnaire mettre un procès-verbal à un autre fonctionnaire ? » (extrait d'une déposition devant la commission).

(2) « La libre entreprise est là pour créer, mais elle est appelée à disparaître en cas de grave problème » (extrait d'une déposition devant la commission).

c) Enfin la commission a observé que notre pays ne disposait actuellement d'aucune décharge où il serait possible d'entreposer des déchets hautement toxiques et que ceux-ci devaient être expédiés dans les mines de sel d'Allemagne fédérale. Il en découle qu'un refus des autorités allemandes d'accueillir ces déchets sur leur territoire ne laisserait aujourd'hui d'autre choix à nos industriels qu'un stockage provisoire dans leurs établissements. Il paraît donc nécessaire de confier au bureau de recherches géologiques et minières la mission de sélectionner un ou deux sites géologiques particulièrement favorables à l'aménagement de décharges de ce type.

F. — LE CONTRÔLE

Au terme de ses travaux, la commission de contrôle a acquis la conviction que l'administration avait tendance à concentrer son contrôle sur les déchets qu'elle connaissait et qu'elle appréhendait depuis leur origine, au sein de l'installation contrôlée productrice. Mais ces déchets ne semblent représenter qu'une part limitée du total des déchets. Le rapport du groupe de travail présidé par M. Servant mentionne que le service des déchets du secrétariat d'État à l'environnement estime les rejets sauvages de déchets toxiques et spéciaux à plus de 30 p. 100 du flux total et le rapport de la commission d'enquête du Parlement européen note que « selon des estimations prudentes des experts entendus par la commission d'enquête, la moitié seulement des déchets toxiques et dangereux produits dans la Communauté fait l'objet actuellement d'un traitement, d'une destruction ou d'un dépôt définitif satisfaisant ».

Sans doute est-il particulièrement difficile de contrôler les circuits illégaux d'élimination qui, par nature, sont inconnus des autorités. Mais le bon sens indique que c'est essentiellement au moment du transport et au moment du rejet sauvage que l'on doit tenter de découvrir les contrevenants.

Or, la commission a pu constater que **les contrôles opérés lors du transport étaient très insuffisants**. Tout au plus ces contrôles, lorsqu'ils existent, semblent-ils se limiter à la vérification de la conformité des papiers dont est muni le transporteur avec la réglementation relative au transport des matières dangereuses, mais il est extrêmement rare qu'ils visent le contenu même du chargement. Sans doute la mise en place de la procédure du bordereau de suivi est-elle de nature à per-

mettre des contrôles plus efficaces pour le transport des déchets toxiques, mais on ne peut que souhaiter l'accroissement sensible du nombre de ces contrôles routiers.

En outre, la commission est convaincue que le contrôle des décharges de classe I est globalement satisfaisant, mais qu'il s'accompagne d'effets pervers. Surveiller d'autant plus étroitement une décharge qu'elle est amenée à recevoir des déchets dangereux ne peut avoir de sens qu'autant que cette surveillance n'incite pas à déposer les déchets dangereux dans d'autres décharges où les contraintes sont moins fortes. Dès lors que les décharges de classe I font l'objet d'un contrôle sérieux et sévère, il y a une forte incitation, pour ceux qui ne se conforment pas aux réglementations, à se débarrasser de leurs déchets toxiques dans les autres décharges qui ne sont pas soumises aux mêmes contrôles. Aussi la commission demande-t-elle qu'il soit procédé à **des opérations inopinées de contrôle des véhicules qui viennent effectuer des dépôts dans les décharges de classe II.**

Enfin, la commission a entendu Mme Bouchardeau lui déclarer que, conformément à la décision du Conseil des ministres du 11 mai 1983, ses services préparaient un projet de loi tendant à renforcer les sanctions pénales en cas d'infraction à la législation sur les déchets. La commission n'est pas a priori hostile à ce projet dont les modalités ne sont pas encore connues ; toutefois, elle ne peut que s'étonner que l'on propose un renforcement des sanctions pénales alors que celles qui sont prévues par l'article 24 de la loi du 15 juillet 1975 restent en très large part inapplicables faute de la publication des décrets prévus aux articles 9 et 10 de la loi. Près de dix ans après la promulgation de la loi du 15 juillet 1975, il n'est pratiquement possible de procéder à des condamnations sur la base de l'article 24 de la loi de 1975 que pour les infractions à l'article 8 de cette loi (1), c'est-à-dire pour le refus de communication d'informations à l'administration. C'est d'ailleurs sur cette base que le Parquet a engagé des poursuites à l'encontre de M. Paringaux à la suite de l'importation frauduleuse des fûts de dioxine en provenance de Seveso.

La commission n'est aucunement opposée à un renforcement législatif des sanctions pénales, mais elle considère qu'il convient tout d'abord de rendre utilisables les sanctions pénales qui figurent d'ores et déjà dans notre législation.

(1) Nous ne tenons pas compte ici des infractions relatives à la réglementation des huiles usagées. Il s'agit là en effet d'un problème tout à fait particulier.

Rappelons en effet que les sanctions prévues à l'article 24 de la loi du 15 juillet 1975 sont :

- un emprisonnement de deux mois à deux ans et une amende de 2 000 à 100 000 F.,
- ou l'une ou l'autre de ces deux peines ;

et qu'il est prévu, en cas de condamnation prononcée pour des infractions visées notamment aux articles 8, 9 et 10 de la loi et commises à l'aide d'un véhicule, que le tribunal pourra, de plus, ordonner la suspension du permis de conduire pour une durée n'excédant pas cinq ans.

G. — LES MOYENS

Les propositions formulées dans ce rapport sont essentiellement d'ordre réglementaire et ne sont pas, en elles-mêmes, génératrices d'un coût supplémentaire pour les deniers publics. L'ensemble du système ainsi mis en place ne sera toutefois véritablement opérationnel que si les moyens nécessaires à son fonctionnement sont dégagés.

a) La qualité et le nombre des contrôles sont étroitement dépendants du personnel affecté à cette tâche. **Le nombre des inspecteurs des installations classées**, de l'ordre de 400 pour toute la France (soit une moyenne de quatre par département) est à l'évidence insuffisant et l'on ne peut que s'étonner que les 87 agents supplémentaires prévus par la loi de finances pour 1982 n'aient pas encore été recrutés en totalité. Un effort est nécessaire en ce domaine.

b) **L'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets**, à laquelle le législateur a confié en 1975 une vaste mission, a vu ses crédits décroître au cours de ces dernières années et l'état actuel de son budget amène à s'interroger sur son existence même (1). La commission est parfaitement consciente de la difficulté des temps et des impératifs budgétaires, mais il s'agit avant tout d'un problème de priorité. Lorsque l'on compare les 2,43 milliards de francs qui représentent le total des engagements financiers auxquels l'agence française

(1) Les autorisations de programme au profit de l'A.N.R.E.D. figurant au budget du ministère de l'environnement ont été de 36 millions en 1981, de 38 millions en 1982, de 53 millions en 1983 et de 49 millions en 1984. Ce n'est évidemment qu'une petite partie de ces crédits qui concerne les déchets industriels.

pour la maîtrise de l'énergie a pu procéder, en 1983, aux 47 millions de concours financiers que l'A.N.R.E.D. a pu attribuer la même année, on prend mieux conscience de la faiblesse des moyens accordés à cette dernière. L'A.N.R.E.D. doit à tout le moins se voir accorder les crédits indispensables aux travaux de recherche qu'il lui faut entreprendre et à son rôle de centre technique, mais elle doit aussi pouvoir mener une politique active d'intervention. A cet effet, la commission estime que, outre des crédits budgétaires plus abondants, l'A.N.R.E.D. doit pouvoir bénéficier de ressources plus larges grâce à des **redevances pour services rendus**, ainsi que le prévoit explicitement l'article 22 de la loi du 15 juillet 1975.

c) Enfin la commission a estimé nécessaire que le système d'aides par conventionnement géré par **les agences financières de bassin** soit reconduit ; il ne lui paraît pas possible en effet de laisser le marché de l'élimination fonctionner trop rapidement sans aide financière, sous peine de provoquer un important détournement de déchets.

CONCLUSION ET RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Rôle de l'État

L'élimination des déchets toxiques et dangereux nécessite une vigoureuse intervention de l'État en tant que guide, en tant que contrôleur et en tant que planificateur.

L'État doit tout d'abord intervenir comme guide et il doit d'autant plus le faire que le problème de l'élimination des déchets est un problème neuf. Ce n'est en effet qu'au début des années 1970 que l'on a « inventé » — au sens étymologique du terme — ce problème. Et, depuis lors, les connaissances et les exigences n'ont cessé de croître à vive allure ; ce qui était considéré comme normal et licite à un moment donné est devenu anormal et sanctionné au fur et à mesure que le progrès des connaissances et le renforcement des exigences l'ont fait interdire. « La première cause de pollution est l'ignorance, la seconde est la négligence » (1) ; c'est pourquoi un effort de sensibilisation et d'information est avant tout nécessaire. Mais il doit s'accompagner d'une fonction de conseil, qui pourrait très logiquement revenir à l'A.N.R.E.D., et, pour les déchets les plus toxiques, de normes claires indiquant à tout un chacun les filières d'élimination convenables et les installations qui les pratiquent. C'est là le rôle de l'agrément qui, avec dix ans de retard sur la volonté du législateur, doit occuper une place majeure dans le système d'élimination des déchets toxiques. L'intervention de l'État est d'autant plus nécessaire en la matière que les règles commerciales classiques ne peuvent jouer pleinement puisque la qualité du service rendu par l'éliminateur n'a aucune incidence sur l'activité du producteur de déchets.

L'État doit également, et pour cette même raison, intervenir de manière privilégiée comme contrôleur. Et, en ce domaine, la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement est une pièce maîtresse de son arsenal législatif. Mais le contrôle ne doit pas se limiter aux installations fixes et doit se porter

(1) Extrait d'une déposition devant la commission.

aussi vers le transport car c'est à ce stade que les sorties du circuit normal d'élimination sont possibles. La mise en place du système de bordereau de suivi devrait faciliter ce mode de contrôle.

Enfin l'État doit intervenir comme planificateur du réseau d'élimination. L'initiative privée doit jouer le plus large rôle en ce domaine, mais elle ne saurait toujours suffire et la mise en place des agréments doit permettre de juger les faiblesses du réseau de centres de traitement. La mission d'organisation de l'élimination des déchets doit-elle être remise à l'État ou à la région ? Une réponse unique est difficile ; dans le cas des régions fortement industrialisées et structurées, le cadre régional est à l'évidence mieux adapté et la commission a été très favorablement impressionnée par l'exemple de la Haute Normandie ; dans le cas des régions plus déshéritées, le cadre régional risque fort de se révéler trop étroit. De plus, certains centres d'élimination, hautement spécialisés, ne sont envisageables qu'à l'échelle nationale. Aussi la commission juge-t-elle que le cadre régional, bien adapté au problème des décharges, est sans doute un peu étroit pour celui des centres d'élimination. En tout état de cause, il serait souhaitable qu'un rôle très clair soit confié par la loi aux régions en matière de recensement des besoins exprimés par les producteurs ; la satisfaction de ces besoins devrait ensuite être assurée, pour partie dans le cadre régional, pour partie dans le cadre national.

Responsabilisation de chaque maillon de la chaîne d'élimination

Les propositions de la commission ont pour but d'individualiser chaque maillon de la chaîne d'élimination, de définir soigneusement les conditions de leur activité et d'assurer la transparence du circuit. Elles ont pour conséquence de faciliter les contrôles, grâce aux recoupements qu'elles rendent possibles, et de **favoriser la responsabilisation de chacun.**

La solution idéale à la nécessaire élimination des déchets toxiques serait sans nul doute que chaque unité productrice de ces déchets puisse traiter ceux-ci elle-même sur place grâce à sa propre unité d'incinération ou de détoxification. Nul, mieux que le producteur, ne connaît la structure et la composition de ses déchets et nul, mieux que lui, ne saura les traiter. Malheureusement, cette solution n'est économiquement concevable que pour quelques très grosses usines et pour quelques uns de leurs déchets. Dès lors, il faut recourir à la division du travail et s'en remettre à des spécialistes de l'élimination et du traitement car il s'agit là d'un métier complexe et spécifique dont les professionnels apprennent encore beaucoup chaque jour, notamment sur la com-

patibilité des déchets entre eux et sur la compatibilité des déchets avec les équipements de transport.

Ces industriels spécialistes doivent évidemment avoir la responsabilité de leur travail et, ainsi que l'a déclaré un responsable de centre de traitement à la commission, « aucun industriel de traitement du déchet ne s'est jamais retourné contre le producteur en cas d'ennui ». La responsabilité du producteur est dans la définition parfaite du déchet et dans la garantie que ses déchets sont bien acheminés dans un centre adapté à l'élimination des déchets en cause ; le bordereau de suivi et l'agrément devraient, en l'occurrence, rendre les choses plus claires sur ces deux points. Mais elle ne peut à l'évidence être engagée en cas d'action défectueuse de l'éliminateur. De même qu'elle ne saurait être raisonnablement engagée pour un déchet qui a été placé en décharge contrôlée, conformément aux prescriptions de l'arrêté d'ouverture de la décharge et avec l'accord explicite de l'inspection des installations classées.

En revanche, si le producteur ne respecte pas les règles découlant de l'agrément des installations d'élimination, sa responsabilité doit être pleinement engagée — que ses déchets aient été ou non produits dans une installation classée, c'est-à-dire qu'ils puissent ou non être soumis à la loi du 19 juillet 1976 — et l'article 11 de la loi du 15 juillet 1975, resté lettre morte à ce jour faute d'un texte réglementaire, est la seule disposition qui permette de la mettre en jeu.

Les **propositions de la commission** — qui font l'objet de la troisième partie de ce rapport — sont toutes dans le droit fil de ces préoccupations, ainsi qu'on peut le constater en les rappelant sommairement :

I. — Les définitions

1. La nomenclature des déchets doit être rendue obligatoire pour caractériser ceux-ci à tous les stades de leur existence, depuis leur production jusqu'à leur élimination finale (p. 87).

2. Les pouvoirs publics devraient délivrer un agrément aux laboratoires les mieux équipés pour procéder à la caractérisation des déchets (p. 88)

3. Un centre de recherches doit être en mesure d'indiquer les filières d'élimination des déchets (p. 89)

II. — La production de déchets toxiques

4. Les études d'impact relatives aux installations classées doivent faire l'objet d'une exploitation systématique (p. 90).

5. Toute production nouvelle d'une installation classée susceptible d'engendrer un déchet doit être soumise à l'envoi de ce déchet au centre de recherches (p. 90).

6. Un bordereau de suivi doit permettre de contrôler le trajet du déchet depuis sa production jusqu'à son élimination (p. 91).

7. Le conditionnement des déchets doit être réglementé (p. 92).

III. — L'importation des déchets toxiques

8. Les flux transfrontières doivent être régis par une réglementation européenne (p. 93).

9. Des contrôles inopinés doivent être effectués au cours du transport (p. 94)

IV. — Le transport de déchets toxiques

10. Un organe administratif de coordination des services chargés du transport des matières dangereuses, doté de pouvoirs et de moyens effectifs, doit être créé (p. 95).

11. Il est nécessaire de procéder à une harmonisation des réglementations françaises et internationales du transport des matières dangereuses (p. 95).

12. Il convient de remettre au représentant de l'État la responsabilité de la police de la circulation sur l'ensemble des routes à grande circulation, y compris en agglomération (p. 96).

13. Le transport des matières dangereuses doit être interdit aux tractionnaires (p. 97).

14. L'administration doit fixer les conditions d'exercice de l'activité de transporteur pour les déchets les plus toxiques (p. 97).

15. La signalisation des véhicules transportant des déchets toxiques doit être spécifique (p. 97).

V. — L'élimination des déchets toxiques

16. Les déchets toxiques ne doivent être traités que dans les installations pour lesquelles l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration (p. 98)

17. L'industrie de l'élimination doit pouvoir pratiquer des prix assurant sa rentabilité (p. 98).

18. L'existence des centres de regroupement et de prétraitement doit être subordonnée à leur agrément (p. 99).

19. La puissance publique doit avoir la maîtrise du sol des décharges de classe 1 (p. 99).

20. Un mécanisme financier spécifique doit inciter les communes à accepter l'implantation des décharges de classe 1 (p. 100).

21. Un site pour déchets hautement toxiques doit être aménagé en France (p. 101).

VI. — Le contrôle

22. Les contrôles lors du transport des déchets doivent être intensifiés (p. 101).

23. Le dépôt des déchets dans les décharges de classe 2 doit être contrôlé (p. 102).

24. L'agrément des installations d'élimination doit permettre de recourir plus largement aux sanctions pénales prévues à l'article 24 de la loi du 15 juillet 1975 (p. 102).

VII. — Les moyens

25. Le nombre des inspecteurs des installations classées doit être accru (p. 103).

26. L'A.N.R.E.D. doit pouvoir bénéficier de crédits budgétaires plus abondants et de redevances pour services rendus (p. 103).

27. Le système d'aides géré par les agences financières de bassin doit être reconduit (p. 104).

*
* * *

Que ce rapport et ces propositions aient été adoptés à l'unanimité par la commission de contrôle — toutes tendances politiques confondues — témoigne que le seul souci qui a présidé à leur élaboration est celui du bien commun. Pouvait-il en être autrement dès lors qu'il s'agissait d'une commission de contrôle du Sénat et de la sauvegarde de la santé publique ?

ANNEXES

ANNEXE I

LOI n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er}

Dispositions générales.

Art. 1^{er}. — Est un déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon.

Art. 2. — Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets.

L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances mentionnées à l'alinéa précédent.

Art. 3. — Au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions de la présente loi et des règlements pris pour son application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable.

Les sommes dues en conséquence sont recouvrées sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière de contributions directes. Les litiges concernant la liquidation et le recouvrement de ces sommes sont de la compétence de la juridiction administrative.

Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions de la présente loi et des règlements pris pour son application.

Art. 4. — Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice des dispositions spéciales concernant notamment les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, les déchets radioactifs, les eaux usées, les effluents gazeux, les cadavres d'animaux, les épaves d'aéronefs, les épaves maritimes, les immersions ainsi que les rejets provenant des navires.

Elles ne font pas échec à la responsabilité que toute personne encourt en raison des dommages causés à autrui notamment du fait de l'élimination des déchets qu'elle a détenus ou transportés ou provenant de produits qu'elle a fabriqués.

TITRE II

Production et distribution des produits générateurs de déchets.

Art. 5. — Les producteurs ou importateurs doivent justifier que les déchets engendrés, à quelque stade que ce soit, par les produits qu'ils fabriquent ou importent sont de nature à être

éliminés dans les conditions prescrites à l'article 2. L'administration est fondée à leur réclamer toutes informations utiles sur les modes d'élimination et sur les conséquences de leur mise en œuvre.

Art. 6. — La fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites.

Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent.

Il peut être fait obligation à ces mêmes producteurs, importateurs et distributeurs de prêter leur concours, moyennant une juste rémunération, à l'élimination des déchets provenant de produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il peut être prescrit aux détenteurs des déchets desdits produits de les remettre aux établissements ou services désignés par l'administration, dans les conditions qu'elle définit.

TITRE III

Élimination des déchets.

Art. 7. — La loi du 19 décembre 1917 modifiée, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, est applicable aux installations d'élimination des déchets, quel qu'en soit l'exploitant.

Art. 8. — Les entreprises qui produisent, importent, transportent ou éliminent des déchets appartenant aux catégories définies par décret comme pouvant, soit en l'état, soit lors de leur élimination, causer des nuisances telles que celles qui sont mentionnées à l'article 2 sont tenues de fournir à l'administration toutes informations concernant l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elles produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge.

Art. 9. — Pour certaines des catégories de déchets visées à l'article 8 et précisées par décret, l'administration fixe, sur tout ou partie du territoire national, les conditions d'exercice de l'activité d'élimination telle qu'elle est définie à l'article 2, et en particulier celles de transporteur de déchets.

Ces mêmes catégories de déchets ne peuvent être traitées que dans les installations pour lesquelles l'exploitant est titulaire d'un agrément de l'administration. Elles cessent de pouvoir être traitées en vue de leur élimination dans les installations existantes pour lesquelles cet agrément n'a pas été accordé un an après la publication du décret prévu au précédent alinéa.

Art. 10. — Des plans approuvés par décret en Conseil d'État après enquête publique et consultation des autorités locales peuvent définir, dans les limites territoriales qu'ils précisent, les conditions dans lesquelles il doit être procédé à l'élimination de certaines catégories de déchets. Dans les zones où un tel plan est applicable, les demandes d'agrément présentées en vertu de l'article 9 ci-dessus sont examinées compte tenu des dispositions de ce plan et notamment des objectifs qu'il détermine en vue d'assurer un rendement optimal aux installations publiques et privées d'élimination des déchets.

Art. 11. — Toute personne qui remet ou fait remettre des déchets appartenant aux catégories visées à l'article 9 à tout autre que l'exploitant d'une installation d'élimination agréée, est solidairement responsable avec lui des dommages causés par ces déchets.

TITRE IV

Dispositions concernant les collectivités locales.

Art. 12. — Les communes ou les groupements constitués entre elles assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les établissements publics régionaux, l'élimination des déchets des ménages.

Ces collectivités assurent également l'élimination des autres déchets définis par décret qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières. Elles peuvent à cet effet créer une redevance spéciale, lorsqu'elles n'ont pas institué la redevance prévue à l'article 14 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974). Cette redevance se substitue à celle prévue à l'article 62 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973.

L'étendue des prestations afférentes à ce service et les délais dans lesquels lesdites prestations doivent être effectivement assurées sont fixées, pour chaque département, par arrêté préfectoral, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, en fonction des caractéristiques des communes et notamment de l'importance des populations totale, agglomérée, sédentaire et saisonnière et de l'état des dessertes routières. Ce même décret détermine les conditions dans lesquelles l'autorité administrative, après avis des conseils municipaux intéressés, peut accorder des dérogations temporaires.

L'ensemble des prestations visées aux alinéas 1 et 2 ci-dessus devra, en tout état de cause, être assuré sur la totalité du territoire dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Art. 13. — Le maire peut régler la présentation et les conditions de la remise des déchets visés à l'article 12 en fonction de leurs caractéristiques.

Le service communal et, le cas échéant, les personnes dûment autorisées peuvent seuls recevoir ces déchets.

L'élimination de ces déchets par la personne qui les produit peut être réglementée.

Art. 14. — L'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et affectataires du domaine public comporte celle d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent.

Nonobstant l'obligation précédente, pendant un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, les départements assurent l'élimination des déchets abandonnés, lorsque le responsable de l'abandon n'est pas identifié et que l'élimination desdits déchets entraîne des sujétions particulières pour les communes ou leurs groupements. A la demande des propriétaires, ils peuvent intervenir dans les mêmes conditions sur les propriétés privées. Les départements bénéficient notamment, pendant le même délai, d'une aide de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets visée à l'article 22.

TITRE V

Dispositions concernant la récupération.

Art. 15. — L'élimination des déchets doit être assurée, aux stades correspondant à toutes les opérations mentionnées à l'article 2, alinéa 2, dans des conditions propres à faciliter la récupération des matériaux, éléments ou formes d'énergie réutilisables.

Art. 16. — Des décrets en Conseil d'État peuvent réglementer les modes d'utilisation de certains matériaux, éléments ou formes d'énergie afin de faciliter leur récupération ou celle des matériaux ou éléments qui leur sont associés dans certaines fabrications.

La réglementation peut porter notamment sur l'interdiction de certains traitements, mélanges ou associations avec d'autres matériaux ou sur l'obligation de se conformer à certains modes de fabrication.

Art. 17. — Sous réserve des conventions internationales et des dispositions relatives à la répression des fraudes, le Gouvernement peut, en vue de contribuer à la sauvegarde de l'environnement ou de faire face à une situation de pénurie, fixer la proportion minimale de matériaux ou éléments récupérés qui doit être respectée pour la fabrication d'un produit ou d'une catégorie de produits.

Les producteurs et importateurs intéressés peuvent se lier par une convention ayant pour objet d'assurer le respect global de cette proportion, appréciée au regard de la quantité totale dudit produit ou de ladite catégorie de produits, fabriquée sur le territoire national ou importée.

L'utilisation d'une proportion minimale de matériaux ou éléments récupérés peut être imposée par décret en Conseil d'État aux fabricants et, le cas échéant, aux importateurs des produits visés qui ne sont pas parties à cette convention.

Art. 18. — En ce qui concerne les catégories de produits précisées par décret en Conseil d'État, est réputée non écrite toute stipulation créant une discrimination en raison de la présence de matériaux ou éléments de récupération dans les produits qui satisfont aux règlements et normes en vigueur.

Art. 19. — Lorsque l'absence de matériaux récupérés ou la faible teneur en matériaux de cette sorte n'est pas de nature à modifier les qualités substantielles d'un produit toute publicité fondée sur cette caractéristique est interdite. Elle est constatée et réprimée dans les conditions prévues au paragraphe II de l'article 44 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat n° 73-1193 du 27 décembre 1973.

Art. 20. — Pour les catégories de matériaux déterminées par décret en Conseil d'État, l'administration fixe les conditions de l'exercice de l'activité de récupération, sur tout ou partie du territoire national.

Ces mêmes catégories de matériaux cessent de pouvoir être récupérées dans des conditions autres que celles prévues à l'alinéa précédent, un an après la publication du décret pris en application dudit alinéa.

Art. 21. — Des plans approuvés par décret en Conseil d'État après enquête publique peuvent définir, dans les limites territoriales qu'ils précisent, les conditions dans lesquelles il doit être procédé à la récupération des matériaux, éléments et, éventuellement, formes d'énergie réutilisables. Dans les zones où un tel plan est applicable, les conditions visées à l'article 20 sont fixées compte tenu des dispositions de ce plan et notamment des objectifs qu'il détermine en vue d'assurer un rendement optimal aux installations publiques et privées de récupération.

TITRE VI

Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

Art. 22. — En vue de contribuer à la sauvegarde de l'environnement, il est créé une Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, chargé, soit de faciliter des actions d'élimination et de récupération des déchets, soit de procéder à des actions de cette nature pour satisfaire l'intérêt public en cas d'insuffisance des moyens privés ou publics.

Cet établissement est administré par un conseil d'administration composé en nombre égal :

- 1° De représentants de l'État ;
- 2° De représentants des collectivités locales ;
- 3° De représentants des différentes catégories de personnes et groupements intéressés.

Il pourvoit ou contribue aux recherches, études et travaux concernant l'élimination et la récupération des déchets.

Il peut attribuer des subventions et des prêts pour la réalisation d'opérations concernant l'élimination et la récupération de déchets.

Les dépenses de toute nature entraînées par les actions relatives à l'élimination et à la récupération des déchets sont couvertes notamment par des redevances pour service rendu et par le produit de taxes parafiscales.

TITRE VII

Dispositions concernant la récupération des rejets thermiques industriels.

Art. 23. — Les établissements industriels produisant des rejets thermiques dans le milieu naturel doivent, si un bilan économique d'ensemble en démontre l'utilité et suivant des moda-

lités fixées par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport des ministres intéressés, permettre l'utilisation d'une fraction de leur production de chaleur par des tiers à des fins d'usages domestiques collectifs ou industriels dans le but de limiter le volume desdits rejets.

TITRE VIII

Sanctions.

Art. 24. — Sera punie d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2 000 à 100 000 F ou de l'une ou l'autre de ces deux peines seulement, toute personne qui aura :

1° Refusé de fournir à l'administration les informations visées à l'article 5 ou fourni des informations inexactes ;

2° Méconnu les prescriptions de l'article 6 ;

3° Refusé de fournir à l'administration toutes informations sur la nature, les caractéristiques, les quantités, l'origine, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elle produit, remet ou prend en charge, en application de l'article 8, ou fourni des informations inexactes ;

4° Remis ou fait remettre des déchets à tout autre que l'exploitant d'une installation agréée, en méconnaissance des articles 9 et 10 ;

5° Éliminé des déchets ou matériaux sans être titulaire de l'agrément prévu aux articles 9 et 10 ;

6° Éliminé ou récupéré des déchets ou matériaux sans satisfaire aux prescriptions concernant les caractéristiques, les quantités, les conditions techniques et financières de prise en charge des déchets ou matériaux et les procédés de traitement mis en œuvre, fixées en application des articles 9, 10, 20 et 21 ;

7° Méconnu les prescriptions des articles 15, 16 et 17 ;

8° Mis obstacle à l'accomplissement des contrôles ou à l'exercice des fonctions des agents prévus à l'article 26.

En cas de condamnation prononcée pour les infractions visées au 4°, le tribunal pourra ordonner, sous astreinte, la remise en état des lieux endommagés par les déchets qui n'auront pas été traités dans les conditions conformes à la loi.

En cas de condamnation prononcée pour des infractions visées au 5° et au 6°, le tribunal pourra, en outre, ordonner la fermeture temporaire ou définitive de l'installation et interdire à son exploitant d'exercer l'activité d'éliminateur ou de récupérateur.

En cas de condamnation prononcée pour des infractions visées aux 3°, 4°, 5°, 6° et commises à l'aide d'un véhicule, le tribunal pourra, de plus, ordonner la suspension du permis de conduire pour une durée n'excédant pas cinq ans.

Art. 25. — L'article 24 est applicable à tous ceux qui, chargés à un titre quelconque de la direction, de la gestion ou de l'administration de toute entreprise ou établissement, ont sciemment laissé méconnaître par toute personne relevant de leur autorité ou de leur contrôle les dispositions mentionnées audit article.

Art. 26. — Sont qualifiés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application, outre les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire mentionnés à l'article 20 du code de procédure pénale :

— les agents de police judiciaire visés à l'article 21 du code de procédure pénale ;

— les fonctionnaires de la police nationale et les agents de la police municipale dans la limite des dispositions relatives à leurs compétences ;

— les fonctionnaires et agents du service des ponts et chaussées, du service du génie rural, des eaux et des forêts, de l'office national des forêts, du service des mines et des services extérieurs de la marine marchande, assermentés ou commissionnés à cet effet ;

- les agents habilités en matière de répression des fraudes ;
- les agents des services de la santé publique spécialement commissionnés dans les conditions fixées à l'article 4 de la loi n° 61-842 du 2 août 1961 et à l'article 48 du code de la santé publique ;
- les agents mentionnés à l'article 22 de la loi du 19 décembre 1917 modifiée, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes ;
- les agents des douanes.

Les procès-verbaux établis en application du présent article font foi jusqu'à preuve contraire ; ils sont dispensés de l'affirmation.

Les agents verbalisateurs ont libre accès aux installations d'élimination ou de récupération, aux lieux de production, de vente, d'expédition ou de stockage, à leurs annexes, ainsi qu'aux dépôts de déchets, matériaux ou produits dont ils peuvent prélever les échantillons aux fins d'identification. Cette disposition n'est pas applicable aux locaux d'habitation.

Les agents verbalisateurs exercent également leur action en cours de transport des produits, déchets ou matériaux. Ils peuvent requérir, pour l'accomplissement de leur mission, l'ouverture de tout emballage ou procéder à la vérification de tout chargement, en présence soit de l'expéditeur, soit du destinataire, soit du transporteur ou du porteur.

L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et toute association reconnue d'utilité publique se proposant par ses statuts à titre principal d'agir pour la protection et l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'elles ont pour objet de défendre.

Art. 27. — Les conditions d'application de la présente loi sont réglées par décret en Conseil d'État.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 15 juillet 1975.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JACQUES CHIRAC.

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur,
MICHEL PONIATOWSKI.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
JEAN LECANUET.

Le ministre de l'économie et des finances,
JEAN-PIERRE FOURCADE.

Le ministre de l'équipement,
ROBERT GALLEY.

Le ministre de l'agriculture,
CHRISTIAN BONNET.

Le ministre de la qualité de la vie,
ANDRÉ JARROT.

Le ministre de la santé,
SIMONE VEIL.

Le ministre de l'industrie et de la recherche,
MICHEL D'ORNANO.

ANNEXE II

Décret n° 77-974 du 19 août 1977 relatif aux informations à fournir au sujet des déchets générateurs de nuisances.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la culture et de l'environnement, du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, du ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et du ministre de la santé et de la sécurité sociale,

Vu la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, notamment son article 8 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu l'avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France en date des 20 et 22 décembre 1976 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu.

Art. 1^{er}. — Sauf dans les cas où des textes spéciaux donnent compétence à d'autres services, l'application des dispositions de l'article 8 de la loi du 15 juillet 1975 est confiée aux services chargés du contrôle des installations classées.

Art. 2. — Les entreprises mentionnées à l'article 8 de la loi du 15 juillet 1975 peuvent notamment être assujetties à la tenue d'un registre, à l'envoi périodique d'une déclaration ou, en ce qui concerne le transport des déchets, à l'établissement d'une déclaration de chargement précisant en particulier les modalités d'élimination prévues pour les déchets transportés.

Art. 3. — Les catégories de déchets auxquelles s'appliquent les dispositions du présent décret sont les suivantes :

1° Déchets contenant les substances ci-après :

Amiante ;

Antimoine ;

Arsenic ou ses composés ;

Baryum ou ses composés ;

Béryllium ou ses composés ;

Cadmium ou ses composés ;

Chrome hexavalent ;

Chrome trivalent ;

Cuivre ou ses composés ;

Cyanures ;

Étain ou ses composés ;

Fluorures ;

Isocyanates ;

Mercure ou ses composés ;

Molybdène ou ses composés ;

Nickel ou ses composés ;

Phénols et dérivés ;
Plomb ou ses composés ;
Polychlorobiphényles ;
Sélénium ou ses composés ;
Solvants aromatiques ;
Solvants chlorés ;
Sulfures minéraux et organiques ;
Thallium ou ses composés ;
Titane ou ses composés ;
Vanadium ou ses composés ;
Zinc ou ses composés ;

Substances affectées des symboles T (toxique) ou E (explosif) dans la liste établie en application de l'article L 231-6 du code du travail.

2° Déchets contenant des substances radioactives.

3° Déchets constitués principalement par les substances suivantes :

Boues de peinture ;
Hydrocarbures ;
Produits de vidange.

4° Déchets provenant du raffinage du pétrole et de ses dérivés, de la cokéfaction, des industries chimiques, pharmaceutiques, phytopharmaceutiques et des laboratoires.

5° Déchets provenant des activités des ateliers de traitement de surface.

Art. 4. — Le conseil supérieur d'hygiène publique de France est consulté sur les modifications de la liste des catégories de déchets soumises aux dispositions édictées en application de la loi du 15 juillet 1975.

Art. 5. — Le ministre de la culture et de l'environnement, le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, le ministre de la santé et de la sécurité sociale et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire (Transports) sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 août 1977.

RAYMOND BARRE.

Par le Premier ministre :

Le ministre de la culture et de l'environnement,
MICHEL D'ORNANO.

*Le ministre de l'équipement
et de l'aménagement du territoire,*
JEAN-PIERRE FOURCADE.

*Le ministre de l'industrie,
du commerce et de l'artisanat,*
RENÉ MONORY.

Le ministre de la santé et de la sécurité sociale,
SIMONE VEIL.

*Le secrétaire d'État auprès du ministre
de l'équipement et de l'aménagement
du territoire (Transports),*
MARCEL CAVAILLÉ.

ANNEXE III

A — Arrêté du 5 juillet 1983 relatif à l'importation des déchets toxiques et dangereux

Le ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre des transports et le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de la vie,

Vu la directive n° 78-319/C.E.E. du 20 mars 1978 concernant les déchets et à la récupération des matériaux ;

Vu la loi n° 75-633 du 16 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, notamment ses articles 8, 9 et 24 ;

Vu la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, notamment son article 21 ;

Vu le code des douanes, et notamment ses articles 95 et 99 ;

Vu le décret n° 77-974 du 19 août 1977 relatif aux informations à fournir au sujet des déchets générateurs de nuisances,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. — L'importation sous tout régime douanier des déchets générateurs de nuisances appartenant à l'une des catégories définies à l'annexe I ci-jointe est soumise aux dispositions définies ci-dessous.

Art. 2. — L'importateur de déchets adresse par lettre recommandée avec accusé de réception au commissaire de la République du département sur le territoire duquel est implanté le centre d'élimination destinataire des déchets et à la direction interdépartementale de l'industrie compétente territorialement pour assurer le contrôle, au titre de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, du centre d'élimination destinataire des déchets en cause, une déclaration préalable en double exemplaire suivant le modèle figurant en annexe II ci-joint. Cette déclaration est signée conjointement par l'importateur, le producteur et le transporteur.

Cette déclaration comprend une attestation de l'éliminateur final destinataire des déchets en cause, ainsi que, le cas échéant, une attestation du responsable du centre de stockage, de groupement ou de reconditionnement intermédiaire.

Art. 3. — Dans le cas d'une importation de déchets sous le régime d'un transport sous transit direct de frontière à frontière, le transporteur adresse la déclaration préalable prévue ci-dessus au ministre chargé de l'environnement en trois exemplaires (direction de la prévention des pollutions).

Cette déclaration est signée conjointement par le transporteur et par le producteur.

Art. 4. — Il ne peut être procédé à l'importation des déchets en cause par le bureau de douane choisi par l'opérateur et figurant sur les déclarations prévues aux articles 2 et 3 qu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date de l'accusé postal de réception de la déclaration préalable par la direction interdépartementale de l'industrie dans le cas prévu à l'article 2 ci-dessus ou par le ministre chargé de l'environnement (direction de la prévention des pollutions), dans le cas prévu à l'article 3 ci-dessus.

Art. 5. — Les formalités de dédouanement à l'importation des déchets visés à l'article 1^{er} doivent être effectuées au bureau de douane d'entrée en France en cas de transport terrestre, au bureau de douane portuaire ou aéroportuaire de déchargement en cas de transport maritime ou aérien.

Art. 6. — La déclaration de douane à l'importation des déchets visés à l'article 1^{er} est accompagnée de deux exemplaires de la déclaration préalable et de la photocopie de l'accusé postal de réception par la direction interdépartementale de l'industrie.

Le transit direct de frontière à frontière est subordonné à la présentation au bureau de douane de prime abord de deux exemplaires de la déclaration préalable et de la photocopie de l'accusé postal de réception par le ministre chargé de l'environnement (direction de la prévention des pollutions).

Art. 7. — Les déclarations d'importation non accompagnées des documents visés à l'article 6 sont déclarées irrecevables au sens de l'article 99 du code des douanes.

Le cas échéant, l'importation des déchets en cause est prohibée pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux.

Art. 8. — Le transporteur conserve un exemplaire de la déclaration préalable visée à l'article 2 ou à l'article 3 pendant toute la durée du transport.

Art. 9. — Un double de la déclaration préalable visé et enregistré est transmis par les services des douanes à la direction interdépartementale de l'industrie dans le cas prévu à l'article 2 ci-dessus ou au ministre chargé de l'environnement dans le cas prévu à l'article 3 ci-dessus.

Art. 10. — L'éliminateur certifie l'élimination des déchets à la direction interdépartementale de l'industrie selon la procédure nationale en vigueur.

Art. 11. — Les dispositions ci-dessus s'appliquent sans préjudice des dispositions prévues par les réglementations nationales et internationales sur le transport des matières dangereuses.

Art. 12. — Le présent arrêté est applicable aux déchets visés en annexe 1 qui seront importés plus de deux mois après la date de sa publication.

Art. 13. — Le directeur général des douanes et des droits indirects, le directeur des transports terrestres et le directeur de la prévention des pollutions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 5 juillet 1983.

Le ministre de l'économie, des finances et du budget,

Pour le ministre et par délégation :

Le secrétaire d'Etat,
HENRI EMMANUELLI.

Le ministre des transports,
CHARLES FITERMAN.

*Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre,
chargé de l'environnement et de la qualité de la vie,*
HUGUETTE BOUCHARDEAU.

ANNEXE I

LISTE DES CATÉGORIES DE DÉCHETS DONT L'IMPORTATION EST SOUMISE A DÉCLARATION PRÉALABLE

1° Les catégories ci-dessous, quelle que soit leur provenance industrielle :

- Liquides, bains et boues acides non chromiques ;
- Liquides, bains et boues alcalins, non chromiques, non cyanurés ;
- Liquides, bains et boues cadmiés cyanurés ;
- Liquides, bains et boues cadmiés non cyanurés ;
- Liquides, bains et boues chromiques acides ;
- Liquides, bains et boues chromiques alcalins ;
- Liquides, bains et boues cyanurés ;
- Autres liquides, bains et boues contenant des métaux non précipités ;
- Solvants usés halogénés ;
- Culots non aqueux de régénération de solvants halogénés ;
- Culots non aqueux de régénération de solvants non halogénés ;
- Huiles isolantes usées chlorées (y compris P.C.B., P.C.T.) ;
- Sels de trempe et autres déchets solides de traitement thermique cyanurés ;
- Autres sels minéraux résiduels solides cyanurés ;
- Acides minéraux résiduels de traitements chimiques ;
- Bases minérales résiduels de traitements chimiques ;
- Goudrons sulfuriques ;
- Rebuts d'utilisation d'explosifs et déchets à caractère explosif.

2° Tout déchet issu des industries de fabrication de produits pharmaceutiques, phytosanitaires et pesticides, et d'autres fabrications de la chimie fine.

3° Les déchets issus d'autres activités de l'industrie chimique contenant les substances ci-après :

- Composés minéraux arséniés ;
- Composés minéraux mercuriels ;
- Composés minéraux cadmiés ;
- Composés minéraux d'autres métaux lourds ;
- Composés minéraux cyanurés et dérivés ;
- Péroxydes et autres produits instables ;
- Dérivés halogénés cycliques ou aromatiques non hydroxylés ;
- Autres halogénés non hydroxylés ;
- Phénolés et autres cycliques hydroxylés non halogénés non nitrés ;

- Chlorophénolés et autres cycliques hydroxylés chlorés ;
- Nitrophénolés et autres cycliques hydroxylés nitrés ;
- Autres dérivés organoazotés cycliques ou aromatiques ;
- Dérivés organiques contenant du phosphore ou du soufre ;
- Organométalliques ;
- Matières actives pharmaceutiques non citées avant ;
- Acides organiques.

4° Tout déchet contenant dans une proportion en poids supérieure à 1 p. 1000 une substance dont la dose létale 50 p. 100 (DL 50) chez le rat est inférieure à 200 mg par kilogramme d'animal vif.

ANNEXE II

Renseignements à fournir pour l'importation de déchets toxiques et dangereux définis à l'annexe I.

1. Description du déchet.
2. Code (selon la nomenclature des déchets établie par le ministère de l'environnement).
3. Quantité.
4. Mode de conditionnement (description précise des emballages).
5. Nom et adresse de l'établissement producteur du déchet.
6. Opération ayant généré le déchet.
7. Le cas échéant, opérations effectuées sur le déchet depuis sa génération.
8. Raisons de l'exportation vers la France.
9. Composition du déchet.

DENOMINATION CHIMIQUE des éléments constituants.	PROPORTION en pourcentage.	
	Minimum	Maximum
1
2
3
4
5
6

Mise en décharge.

24. Destination ultérieure du déchet hors du territoire français :

24.1. Pour le transport sous transit, destination ultérieure du déchet (nom de l'entreprise, adresse, téléphone).

24.2. Après un stockage, regroupement ou reconditionnement intermédiaire (cf. 23.1), destination ultérieure du déchet (nom de l'entreprise, adresse, téléphone).

Producteur du déchet.

Nom de la société :

Adresse :

Téléphone :

Nom et qualité du signataire :

Je soussigné, ... certifie exact les renseignements figurant sur cette déclaration. Je certifie avoir pris connaissance de l'arrêté préfectoral d'autorisation de l'installation d'élimination mentionnée au 23 de la présente déclaration.

Signature :

Importateur du déchet.

Nom de la société :

Adresse :

Téléphone :

Nom et qualité du signataire :

Je certifie avoir pris connaissance de la déclaration du producteur et en confirme les termes.

Signature :

Éliminateur du déchet.

Je soussigné, ..., responsable de la société identifiée au 23.1 et au 23.2 (1) de la présente déclaration, certifie :

Accepter de recevoir dans mes installations le déchet ci-dessus décrit en qualité et en quantité, en vue des opérations mentionnées, pour lesquelles mes installations sont adaptées ;

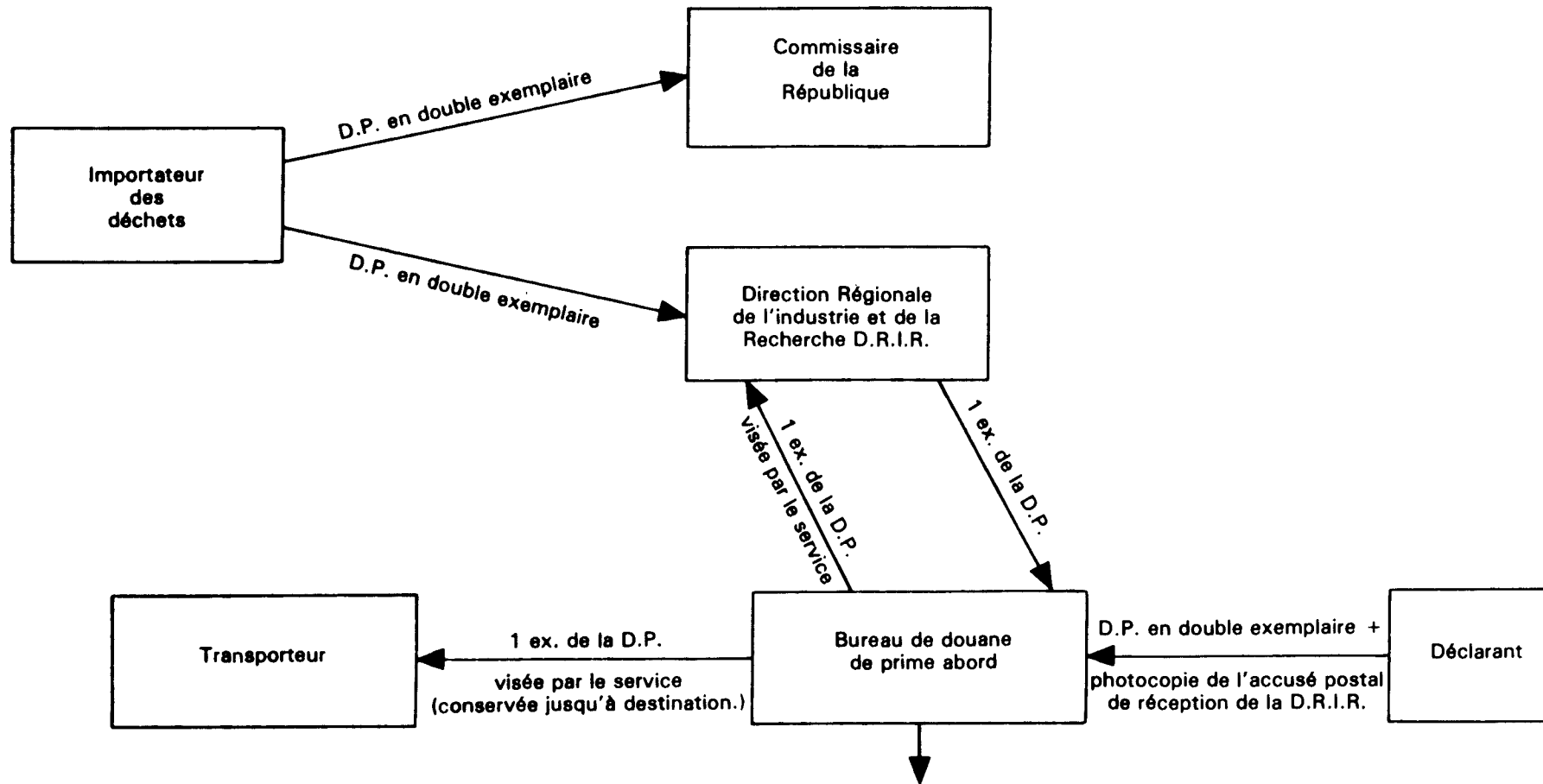
Avoir eu connaissance de toutes les informations nécessaires sur le déchet pour juger de son acceptabilité dans mes installations.

Qualité du signataire :

Signature :

(1) Le cas échéant, rayer la mention inutile.

Déchets importés sous tous régimes douaniers à l'exception du transit



D.P. - Déclaration préalable

1 exemplaire de la D.P. visée conservée

B.- SCHEMA DU DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR CET ARRETE

ANNEXE IV

INSTRUCTION TECHNIQUE DU 22 JANVIER 1980 RELATIVE A LA MISE EN DÉCHARGE DES DÉCHETS INDUSTRIELS

Les industriels producteurs de déchets et les autorités administratives sont souvent embarrassés lorsqu'ils ont à choisir (pour les premiers), ou à autoriser (pour les seconds) une solution techniquement et économiquement acceptable pour éliminer certains déchets. Ils sont en particulier fréquemment conduits à examiner s'il est possible de mettre ces déchets en décharge moyennant certaines précautions ou s'ils présentent un caractère nocif tel qu'il est nécessaire de leur faire subir un traitement approprié.

La présente circulaire a pour objet de préciser dans quel cas il est possible d'éviter des traitements coûteux, notamment en énergie, ou générateurs de nouvelles pollutions (atmosphériques par exemple) en procédant à une mise en décharge contrôlée ; elle complète donc, pour les déchets industriels, les dispositions proposées pour les résidus urbains par la circulaire du 9 mars 1973.

Les déchets industriels peuvent être schématiquement classés en deux groupes :

— déchets industriels « banals », pouvant être traités avec les ordures ménagères et dans les mêmes conditions. Ils peuvent ainsi être mis dans les décharges autorisées pour les résidus urbains. Cependant, il y a lieu d'éviter la multiplication des décharges sur le territoire. Par ailleurs, afin de permettre de meilleures conditions d'exploitation et un meilleur contrôle des déchets entrants, il est nécessaire que les décharges aient une capacité suffisante.

Il est donc souhaitable, dans la mesure du possible, de rechercher et (ou) d'autoriser, dans chaque région, un nombre limité de sites capables de recevoir simultanément les résidus urbains et les déchets de l'industrie qui leur sont assimilables. Ces sites devraient recevoir environ 30 000 t/an de déchets.

— déchets industriels « spéciaux » tels qu'ils sont définis dans le décret du 19 août 1977, pris en application de l'article 8 de la loi du 15 juillet 1975, pouvant être à l'origine d'atteintes particulières pour l'environnement. Certains d'entre eux peuvent être mis en décharge moyennant un certain nombre d'obligations concernant notamment les modalités d'exploitation à imposer, le contrôle des déchets entrants, la surveillance à long terme. Dans l'immédiat, il est nécessaire d'ouvrir au moins une décharge par région apte à recevoir certains déchets industriels spéciaux, ainsi que les ordures ménagères et les déchets industriels banals utiles à la conduite de l'exploitation de la décharge. Dans certains cas, compte tenu des conditions locales, il pourra être nécessaire de prévoir 2 ou 3 sites ou même davantage dans les régions très industrialisées. Conçues comme des installations de traitement collectif, ces décharges devront, le cas échéant, être soumises à agrément. En attendant la publication du décret relatif aux conditions d'agrément des installations d'élimination des déchets industriels spéciaux prévu à l'article 9 de la loi du 15 juillet 1975, la Direction de la Prévention des Pollutions devra être consultée avant toute délivrance d'autorisation.

I. — Choix du site

Un site favorable, apte à recevoir une gamme étendue de déchets spéciaux, constitue l'élément fondamental pour une décharge de déchets industriels. Ce choix est évidemment fonction des déchets concernés, mais doit également prendre en compte un certain nombre de paramètres concernant le site, dont il convient d'établir la liste et de préciser l'importance relative. L'annexe n° 1 détaille et hiérarchise les différents paramètres qui doivent être pris en considération dans le choix du site.

L'approche proposée s'appuie sur des expériences menées en France et dans divers pays étrangers. Elle permet de classer les sites en quelques catégories et de leur associer une gamme de déchets admissibles ou à exclure en fonction de leur quantité, de leur solubilité, de leur

toxicité, de leur concentration, etc. Il est possible de considérer trois types de sites, en fonction des propriétés de perméabilité de la couche géologique située immédiatement sous le fond de la décharge :

1. Les sites imperméables qui assurent un confinement convenable de déchets et des lessivats et qui doivent en particulier pouvoir accueillir certains déchets spéciaux.

2. Les sites semi-perméables qui assurent une migration lente du lessivat à travers une zone non saturée d'épaisseur suffisante, et qui pourront principalement recevoir les déchets industriels assimilables aux ordures ménagères.

3. Les sites perméables qui permettent une migration rapide du lessivat, et qui devront être écartés pour les déchets industriels. Dans la pratique, ces classes ne peuvent être définies de façon aussi tranchée. Néanmoins, une telle classification générale constitue un guide utile, si elle est correctement utilisée.

II. — Admissibilité des déchets spéciaux

Les arrêtés d'autorisation, pris en application de la loi n° 76-663 du 19.7.76 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, des décharges pour déchets spéciaux devront comporter une liste des déchets interdits sur le site (liste négative) et une liste limitative des déchets pouvant être admis (liste positive). Le cas échéant, les arrêtés pourront prescrire un conditionnement préalable (cas des déchets pulvérulents notamment). Compte tenu de la difficulté à définir certains types de déchets, les arrêtés pourront également faire référence à l'origine du déchet. Bien évidemment, les listes qui figureront dans l'arrêté d'autorisation devront tenir compte de la nature précise du déchet, des quantités en cause, et des caractéristiques précises du site. Par ailleurs, l'arrêté prévoira une clause précisant que tout déchet non mentionné dans l'une de ces deux listes fera l'objet d'un accord délivré au « coup par coup » par la Direction Interdépartementale de l'Industrie. Ces listes devront être mises à jour annuellement par arrêté complémentaire pris dans les formes prévues à l'article 18 du décret n° 77-1133 du 21.9.77 en fonction notamment des résultats de recherches qui sont ou pourront être menées et des contrôles effectués sur le site.

Afin de vous aider à élaborer les arrêtés d'autorisation, vous trouverez en annexe 2 la liste des déchets devant être refusés sur les différents types de sites.

Dans les sites dits de classe 1, les déchets liquides ou les boues à teneur en extrait sec inférieur à 15 % ne pourront être autorisés que dans les conditions compatibles avec le bilan hydrique sur le site.

Dans les sites de classe 2, il paraît possible d'admettre des boues, ou à la rigueur des liquides en se limitant à des produits organiques susceptibles de se dégrader, et en les mélangeant en petite proportion à des déchets solides. Les solutions minérales toxiques doivent être interdites, comme l'indique l'annexe 2. Cependant, des quantités limitées de boues minérales (notamment boues d'hydroxydes métalliques) pourront le cas échéant être admises.

III. — Aménagement Exploitation Contrôle

Il appartient à l'inspection des installations classées, en liaison avec le service de police des eaux, de définir avec précision, en tenant compte des différents facteurs évoqués précédemment, les aménagements à prévoir, les règles d'exploitation à imposer et les moyens de contrôle à mettre en place. L'annexe 3 détaille les divers aspects de ce problème.

Les aménagements préconisés par la circulaire du 9 mars 1973 (J.O. du 7 avril 1973), relative aux décharges contrôlées de résidus urbains doivent bien évidemment être également imposés aux décharges de déchets industriels. Afin d'assurer un contrôle des quantités et de la nature des déchets apportés, un poste de contrôle devra être implanté à l'entrée de la décharge et être équipé en moyens d'analyses appropriés. Une attention particulière sera portée aux aménagements relatifs à la prévention de la pollution des eaux. Enfin, l'aménagement final de la décharge, nécessaire aussi bien pour limiter les infiltrations que pour permettre la réinsertion de la décharge dans son cadre, devra être prévu dès l'origine de façon précise.

Les contrôles à prévoir sont de deux ordres :

— contrôle de la quantité et de la nature des déchets entrants. Il impose de soumettre la mise en décharge de déchets spéciaux à un système de déclaration, tel que cela est prévu en application du décret n° 77-974 du 19 août 1977 (J.O. du 28 août 1977). Pour tous les types de déchets, un contrôle de laboratoire et visuel devra permettre de vérifier que le déchet est bien « admissible ». En outre, des analyses inopinées devront avoir lieu, à l'initiative du service chargé du contrôle des installations classées et aux frais de l'exploitant.

— contrôle de l'évolution de la décharge et de la qualité des eaux. La mise en place de puits d'observation est en particulier une nécessité absolue, quelle que soit la nature du site.

Ces règles générales devront le cas échéant être complétées par la prise en considération des caractéristiques particulières du site concerné et des déchets susceptibles d'y être admis.

ANNEXE I

CLASSIFICATION DES SITES CRITÈRES D'ÉVALUATION

L'objet de la présente annexe est de préciser les caractéristiques des trois grandes classes de sites au regard de la protection des eaux. On y indique les principaux paramètres à prendre en compte dans l'évaluation de l'aptitude des sites à une exploitation de décharges. Les principales précautions spécifiques aux décharges de chaque type y sont également mentionnées.

1° Il convient tout d'abord de définir l'appartenance d'un site à l'une ou l'autre des catégories. Le critère essentiel à examiner sera la valeur moyenne du coefficient de perméabilité K des formations non saturées constituant le substratum de la future décharge.

Un site pourra être considéré de classe I, si le substratum contient sur toute l'étendue de la future décharge un niveau dont le coefficient de perméabilité K est égal ou inférieur à 10^{-9} m/s, et dont l'épaisseur est au moins équivalente à 5 m. Dans les mêmes conditions, un site appartiendra à la classe II avec des niveaux présentant des valeurs de K comprises entre 10^{-9} et 10^{-6} m/s. Les sites présentant un substratum à perméabilité de fissures, ou un coefficient K moyen supérieur à 10^{-6} m/s appartiendront à la classe III.

2. Les limites des différentes classes peuvent dans certains cas être appréciées en admettant une certaine modulation (1 puissance de 10) des valeurs du coefficient si l'étude du site met en évidence les critères secondaires suivants : grande épaisseur des formations à faible perméabilité ; faible importance des ressources aquifères souterraines ; topographie locale permettant un drainage et une évacuation des eaux vers une zone non sensible.

I. — Sites de première classe ou sites imperméables

L'attention doit être portée en priorité sur le bilan des eaux entrant et sortant du site. Sous la plupart des climats en France, les eaux météoriques incidentes sur la surface d'un site au cours d'une année dépassent en quantité celles qui peuvent être réexportées par évaporation. Deux considérations devront alors guider le choix d'un site imperméable :

- le caractère effectif de l'étanchéité du fond de décharge,
- la possibilité de mettre en œuvre une évacuation sans nuisance de l'excédent des précipitations par rapport au potentiel d'évaporation.

a) *Caractéristiques du fond de décharge*

Quelles que soient les précautions prises, et au moins pendant la durée de l'exploitation, une partie de l'eau reçue percolera à travers les déchets stockés et viendra jusqu'au fond de la décharge. Les caractéristiques de celui-ci devront garantir :

- Qu'il n'y ait pas accumulation de cette eau sur des épaisseurs dépassant quelques dizaines de centimètres. Cela exige que soit réalisable un façonnage du fond de décharge garantissant l'écoulement vers un ou plusieurs points bas (drains et pente).

— Que la hauteur d'eau susceptible dans le cas le plus défavorable (accumulation de l'ordre de 1 m) de s'infiltrer à travers le fond de décharge vers les couches sous-jacentes, ne dépasse pas quelques millimètres par an. Pour cette faible quantité de lessivat, un captage des éléments polluants qu'elle contient sera possible dans les couches non saturées sous-jacentes.

L'imperméabilité artificielle d'un fond de décharge par un revêtement, même si elle peut être parfois admise lorsqu'aucun site naturel satisfaisant n'est disponible, rend indispensables les mêmes garanties de collectabilité des eaux, en amont et en aval du revêtement.

b) *Bilan hydrique*

Pour déterminer quelle pourra être la destination des lessivats recueillis aux points bas de fond de décharge, il est nécessaire d'établir le bilan prévisionnel des entrées et des sorties d'eau dans l'excavation à exploiter.

Supposant écartés, le cas échéant, par des drainages appropriés, les apports d'eaux de ruissellement venus de l'extérieur du site, ce bilan comporte principalement :

- les précipitations,
- l'eau incluse dans les déchets dont le stockage est envisagé,
- l'évaporation et l'évapo-transpiration,
- le ruissellement superficiel,
- la variation des réserves dans le sol de couverture.

Ce bilan devra être effectué par périodes mensuelles et cumulé sur la durée de la période d'exploitation prévue et la période postérieure à la couverture finale jusqu'à instauration d'un régime permanent. Il ne prendra en compte que les eaux polluées par leur percolation à travers des déchets celles qui auront ruisselé soit sur la couche finale de recouvrement, soit sur le fond de décharge non encore recouvert, pourront être évacuées sans traitement.

Compte tenu du bilan indiqué, l'arrêté d'autorisation devra prescrire les aménagements nécessaires pendant la durée d'exploitation de chaque partie de la décharge (couvertures intermédiaires, nature, pente et couverture végétale de la couverture finale). Une couverture finale étanche ne pourra être acceptée qu'après un délai suffisant pour que le volume des émissions gazeuses de la décharge soit devenu très faible, ou en prévoyant le mode d'évacuation de ces gaz.

c) *Évacuation des lessivats*

La détermination du bilan hydrique permettra de choisir le mode d'évacuation des eaux polluées par leur percolation à travers les déchets.

— Si l'excédent du bilan hydrique est faible (200 mm/an) dans les conditions d'exploitation et de couverture retenues, il pourra suffire de favoriser l'évaporation par un dispositif de relevage et d'aspersion. L'évaporation réelle pourra alors, sur la surface où est effectuée cette aspersion, ne pas être sensiblement inférieure à l'évaporation potentielle. Cela exigera en général que les précipitations ne dépassent pas 750 mm/an.

— Dans les autres cas, il sera nécessaire de traiter les eaux polluées avant leur rejet au milieu naturel. Si un ouvrage de traitement in situ est prévu, la technique de traitement devra être adaptée à la nature des déchets admis. En général, elle devra être capable d'éliminer à la fois la pollution organique et la pollution minérale. On obtiendra une meilleure fiabilité du traitement en acheminant par une canalisation les eaux polluées recueillies jusqu'à une station d'épuration urbaine ou industrielle.

d) *Critères d'évaluation d'un site*

Les principaux critères d'évaluation d'un site de première classe seront donc :

Caractéristiques indispensables

1. Imperméabilité du fond de décharge.
2. Aptitude du site à un façonnage garantissant les écoulements en fond de décharge vers un point bas.

3. Aptitude à l'implantation d'un ouvrage de contournement évitant les entrées d'eaux de surface.

4. Aptitude à une couverture finale en pente favorisant le ruissellement.

Caractéristiques souhaitables

1. Précipitations limitées, inférieures à 750 mm/an.

2. Possibilité de raccordement à une station d'épuration existante sans en perturber le fonctionnement.

II. — Sites de deuxième classe ou semi-perméables

Il s'agit de sites qui n'assurent aucun confinement mais autorisent la migration à faible débit du lessivat de telle sorte que des processus naturels de captage ou de dégradation des éléments polluants apparaissent avant que ce lessivat n'atteigne la nappe souterraine. De tels sites sont acceptables notamment pour des matières dégradables (par exemple ordures ménagères et déchets industriels assimilables).

Un site idéal pourrait par exemple, surmonter une couche de sable ou de limon à travers laquelle le flux est intergranulaire, et dans laquelle existe une importante zone non saturée. Le débit à travers cette zone est très nettement inférieur à celui qui existerait dans une zone saturée. Elle contient de plus de l'oxygène favorable à une dégradation biologique des composés organiques présents dans le lessivat.

Ce site doit être suffisamment loin de points de captages d'eau, de telle sorte que la dilution des produits solubles de fin de dégradation soit suffisante.

Les paramètres intervenant dans l'évaluation des sites de cette classe seront par ordre d'importance décroissante :

1. La capacité de la zone non saturée, à assurer une épuration des lessivats issus de la décharge, et qui sera déterminée par :

— l'épaisseur de la zone non saturée comprise entre le fond de la décharge et le niveau saisonnier le plus élevé de la nappe, et qui devra nécessairement et impérativement être supérieure à 5 m. Une épaisseur supérieure, de l'ordre des dizaines de mètres, est évidemment un facteur favorable.

— La granulométrie et la perméabilité des différentes couches de cette zone non saturée, dont les valeurs faibles à l'intérieur de l'intervalle définissant la classe 2 seront plus favorables que les valeurs fortes en raison de la corrélation entre la perméabilité, l'effet de filtration mécanique et l'effet d'épuration biologique.

— La capacité d'adsorption, déterminée principalement par la capacité d'échange cationique et l'absence de matières organiques en excès.

Dans le cas de la mise en décharge de déchets contenant des métaux, la présence d'argile à une teneur au moins égale à 3 %, offrira une capacité d'échange cationique permettant de capter de grandes quantités de métaux, à condition que la teneur en matières organiques soit faible.

Certains types d'argiles (montmorillonites, chlorites, illites, interstratifiés) agiront plus efficacement que d'autres (kaolinites).

2. L'infiltration potentielle, résultant du bilan d'eau effectué comme pour les sites de classe 1. Une hauteur d'eau infiltrée modérée après la couverture finale sera un facteur favorable.

3. L'intérêt plus ou moins grand de garantir la protection des eaux souterraines contre les pollutions. La présence d'une nappe durablement inutilisable est un facteur très favorable. Inversement, on évitera les risques vis-à-vis de nappes exploitées ou exploitables présentant un intérêt.

III. — Sites de troisième classe ou perméables

Ces sites sont tels qu'ils permettent une migration des lessivats à un taux empêchant une atténuation significative et constituant par conséquent un risque aigu de pollution des nappes. De nombreuses couches géologiques fournissent des exemples de ce type de phénomène (formations calcaires fissurées, dépôts alluvionnaires grossiers...).

De tels sites ne peuvent convenir que pour des déchets inertes et sont donc à proscrire pour les autres déchets.

ANNEXE 2

DÉCHETS DEVANT ÊTRE REFUSÉS SUR LES DIFFÉRENTS TYPES DE SITES ET SOIT RECYCLÉS, SOIT TRAITÉS DANS DES CENTRES SPÉCIALISÉS

I. — Déchets devant être refusés dans les sites de classe 1

Sont à exclure les déchets dont les eaux de lessivage présenteraient un haut degré de toxicité ou de nocivité dans les eaux :

- arsenic et boues arsénieuses,
- biocides,
- fluides de coupe,
- liquides ou boues contenant une proportion importante d'hydrocarbures (10 à 15 %).
- sels solubles de métaux lourds (notamment bains usés de traitement de surface),
- solutions cyanurées et sels de trempage,
- solvants organiques,
- P.C.B.

Sont également à exclure les déchets dont la manipulation entraîne des dangers immédiats, ou dont la réactivité vis-à-vis de déchets de type courant entraîne des dangers immédiats ou différés :

- explosifs,
- liquides inflammables,
- substances radio-actives,
- acides et bases.

II. — Déchets devant être refusés sur les sites de classe 2

Les déchets à exclure des sites de classe 1 doivent l'être également des sites de classe 2 pour les mêmes raisons.

Doivent de plus être exclus, les déchets susceptibles de charger les eaux de percolation d'éléments polluants non dégradables ou non captables dans les couches qu'elles traversent avant d'atteindre la nappe souterraine :

- sels solubles non toxiques, sauf si on se trouve au-dessus d'une nappe saumâtre et dont la pollution saline est acceptable,
- bains usés et boues pompables telles que celles provenant des teintureries, tanneries, papeteries, et autres liquides contenant des éléments polluants organiques et minéraux.

ANNEXE 3

AMÉNAGEMENTS DES DÉCHARGES DE DÉCHETS INDUSTRIELS

Les aménagements prescrits dans la circulaire du 9 mars 1973 relative aux décharges contrôlées de résidus urbains s'imposent généralement également aux décharges de déchets industriels. Cette annexe détaille les points sur lesquels des modifications ou des compléments sont à apporter, notamment pour les décharges recevant des déchets industriels « spéciaux ».

I. — Aménagements généraux

Parmi les aménagements préconisés par la circulaire du 9 mars 1973, il paraît utile de rappeler l'importance des dispositions prises pour préserver l'aspect des abords immédiats de la décharge :

- un écran de végétation masque l'exploitation aux vues extérieures lorsque le site n'est pas suffisamment isolé,
- l'accès de la décharge s'effectue par des voies suffisamment importantes permettant une circulation quelles que soient les conditions climatiques, et une aire d'attente permet d'éviter les files de camions sur la voie publique,
- l'usage d'un décrocteur (par voie sèche de préférence) et l'aménagement des voies intérieures propres et accessibles en toute saison doivent permettre de maintenir la voirie extérieure en constant état de propreté.

II. — Aménagements relatifs à la prévention de la pollution des eaux

1 — Limitation du flux polluant

Les garanties présentées par le site ayant été reconnues suffisantes pour pouvoir y déposer des déchets industriels spéciaux, il importe de limiter le flux polluant qui résulte de la percolation des eaux à travers la décharge. Ainsi, dans le cas d'une décharge située dans une dépression, toute disposition (drainage, digues de protection, etc.) devra être prise pour éviter que les eaux des pentes voisines ne ruissellent vers la décharge.

Dans le cas des sites de 2^e classe, le flux polluant peut être réduit en disposant au fond de la décharge une couche de matériaux filtrants. Le choix de ces matériaux pourra résulter de l'étude géologique mais sera également conditionné par la nature des déchets déposés. Par exemple, des matériaux sableux seront aptes à favoriser la dégradation d'une pollution organique.

Par contre, les techniques d'imperméabilisation artificielle de la base d'une décharge avec récupération des eaux de percolation ne doivent être développées que quand le fond de la décharge n'est pas suffisamment distant des eaux souterraines. En effet, les phénomènes physiques ou chimiques (adsorption, neutralisation, dégradation...) qui se produisent naturellement dans la zone non saturée d'un site et qui permettent un écoulement lent des eaux de lixiviation devront être reproduits artificiellement en station de traitement. Les mesures coûteuses d'étanchéification ne font donc que créer un nouveau problème technique dont la solution ne sera sans doute pas simple. Il faut donc réserver étroitement cette technique au cas où seul un site la rendant nécessaire a pu être retenu.

Lorsque le drainage des eaux de percolation d'une décharge ne pourra cependant pas être évité, des normes de qualité et de flux seront imposées au rejet éventuel en fonction de l'utilisation du milieu récepteur. Ces eaux devront être dirigées vers un bassin de stockage où il sera possible de contrôler leur qualité avant rejet et après traitement si nécessaire.

Le recyclage par aspersion sur la décharge est souvent à préconiser. Sa mise en œuvre suppose que cette aspersion soit réalisée en dehors des périodes de pluie et sur une partie de la décharge suffisamment remblayée. Cette solution nécessite la mise en place d'un stockage des eaux d'infiltration correspondant à au moins un mois de forte pluviosité.

2 — Piézomètres de contrôle

Pour les sites de classe 1, un piézomètre situé au sein même de décharge sera destiné à contrôler en permanence le niveau des eaux accumulées au-dessus de la couche de faible perméabilité.

Indépendamment du type de site, l'aménagement d'une décharge de déchets industriels devra être complété par la mise en place de piézomètres destinés à contrôler la qualité des eaux. Les emplacements de ces puits de contrôle déterminés par un hydrogéologue tiendront compte du sens d'écoulement des eaux souterraines et de la position d'éventuels captages.

Au nombre de 3 ou 4, ils seront placés à des distances variables depuis la périphérie de la décharge jusqu'à environ 200 m. Cette distance limite pourra évidemment être fonction de conditions géologiques particulières et de la vitesse d'écoulement des eaux souterraines.

Le réseau ainsi constitué sera complété le cas échéant par de nouveaux ouvrages pour tenir compte de l'évolution éventuelle des résultats obtenus lors des analyses effectuées ou de modifications survenant dans l'exploitation des eaux souterraines au voisinage de la décharge.

3 — Élimination des gaz de fermentation

Il est maintenant bien connu que les fermentations anaérobies des produits mis en décharge — notamment les ordures ménagères et les déchets banals — donnent naissance à des gaz tels que ammoniac (NH_3), gaz carbonique (CO_2) et méthane (CH_4).

La production de méthane est souvent assez longue à se manifester, mais elle est pratiquement inévitable. Son élimination se réalise sans inconvénients majeurs dans les décharges peu compactées ou de faible épaisseur. La présence de fortes quantités de sable mêlé aux déchets semble faciliter également la dispersion et l'exhalaison de ce gaz.

Dans les décharges fortement compactées, la formation de méthane est plus tardive et s'accompagne parfois malheureusement d'odeurs fétides résultant de la présence de faibles quantités d'hydrogène sulfuré (H_2S) ou de mercaptans. Il convient donc de prévoir le drainage des gaz par la mise en place de buses verticales à parois perforées. Ces conduites seront lestées intérieurement de pierres pour en éviter le renversement sans en empêcher la remontée des gaz. Le rayon d'efficacité des buses verticales pour la captation des gaz est d'environ 50 mètres, il est donc recommandé de les placer en quiconque à 80 mètres de distance les unes des autres.

Le méthane collecté pourra soit être récupéré après lavage si l'intérêt économique de cette valorisation est démontré, soit brûlé dans une torche.

4 — Aménagement final

Les caractéristiques physiques et géométriques exigées de la décharge terminée seront précisées dès l'arrêt d'autorisation. Il est donc nécessaire de connaître dès le départ quelle sera la destination finale de la décharge.

La couche finale de recouvrement d'exploitation qui sera mise en place rapidement au fur et à mesure de l'avancement de la décharge, devra être conçue de façon à limiter les infiltrations. Pour y parvenir, les techniques suivantes peuvent être développées :

- recouvrement de la décharge par une couche de matériaux peu perméables surmontés d'un sol engazonné et planté pour favoriser l'évapo-transpiration,
- mise en pente légère de la dernière couche pour favoriser le ruissellement vers l'extérieur de la décharge,
- dans le cas d'une couverture définitive étanche, il faudra soit ne la réaliser qu'après un délai suffisant, soit prévoir le mode d'évacuation des gaz issus de la décharge.

III. — Exploitation de la décharge de déchets Industriels

1 — Contrôle des déchets à l'entrée

L'expérience montre qu'actuellement le contrôle de l'entrée de la décharge se limite à une appréciation très approximative du volume des déchets apportés, excluant tout contrôle qualitatif. Il est maintenant nécessaire de prévoir dans les arrêtés d'autorisation des procédures

permettant un meilleur contrôle des déchets entrants. Il est cependant évident que la nature de ce contrôle sera différente selon qu'il s'agit de déchets dits « banals » ou de déchets « spéciaux ».

— Contrôle quantitatif

L'utilisation du paramètre « volume » comporte trop d'imprécisions et ne tient pas compte des importantes variations de densité des déchets industriels. La pesée paraît donc être la seule mesure capable d'indiquer de façon précise les quantités de déchets mis en décharge. Cette pesée n'exclut d'ailleurs pas qu'il existe une tarification adaptée à la densité des déchets.

— Contrôle qualitatif

Le contrôle qualitatif doit permettre de s'assurer que les déchets acceptés appartiennent exclusivement à la liste des déchets autorisés et de vérifier l'absence de déchets toxiques prohibés. La procédure liée à ce contrôle restera cependant simple et rapide, le poste implanté à l'entrée de la décharge n'ayant pas pour but de procéder à des analyses complexes ou à l'identification de déchets inconnus.

Afin de faciliter le contrôle au moment de la mise en décharge, et de bien définir les responsabilités en cas d'accident, les producteurs de déchets dits « spéciaux » figurant dans l'arrêté d'autorisation de la décharge devront faire une demande préalable à l'exploitant de la décharge. Cette demande comportera toutes les indications relatives à l'origine, l'aspect et la composition des déchets concernés. Les déchets dits « banals » doivent évidemment être dispensés de la déclaration préalable.

Les mesures de contrôle à l'entrée devront comporter :

— pour les déchets industriels spéciaux, des vérifications, à caractère systématique ou non, ayant pour but de s'assurer que les déchets soumis à autorisation préalable répondent au descriptif initial. Ces vérifications inopinées peuvent prendre la forme d'un prélèvement pour analyse complète postérieure ou de test rapides effectués sur le site (pH, siccité des boues, détection de Cr VI dans les boues détoxiquées...) et pour lesquels le poste de contrôle devra être équipé.

Les contrôles seront systématiquement exercés vis-à-vis des résidus liquides dont la mise en décharge sera autorisée :

— dans tous les cas, le dépôt d'un bon indiquant la *nature* et la *provenance* du déchet, et un contrôle visuel qui permette de vérifier que la forme physique du déchet répond aux contraintes d'admission sur la décharge ou de vérifier que le déchet n'était pas soumis à déclaration préalable.

A l'entrée de tout déchet sur la décharge, les indications suivantes seront donc notées :

- provenance (nom de l'industrie),
- nom du transporteur,
- poids,
- nature (en mentionnant l'autorisation préalable accordée si nécessaire),
- tests éventuels effectués,
- lieu et condition de mise en dépôt sur la décharge.

2 — Mise en décharge

La mise en décharge proprement dite sera soumise aux dispositions de la circulaire du 9 mars 1973 prescrivant en particulier l'exploitation par couches compactées de déchets d'épaisseur modérée, recouvertes au minimum journalièrement par des matériaux inertes (terres, gravats, mâchefers).

Il semble que, compte tenu de l'hétérogénéité des déchets industriels, de bons résultats soient obtenus sur les décharges compactées qui utilisent des engins spéciaux, capables d'assurer le tassage et le déchiquetage des déchets par des passages répétés. Sur ce type de décharge, l'épaisseur des couches successives de déchets ne dépasse pas 20 à 50 cm après compactage. L'aire de déversement doit prendre la forme d'une alvéole (encore appelée casier d'exploita-

tion) limitée par des talus de terres ou de matériaux inertes dont la hauteur sera toujours supérieure à celle de la couche de déversement. L'ensemble de la décharge sera ainsi divisé en alvéoles comblées successivement. Cette technique permet de laisser à la vue une aire de déversement limitée, de supprimer les talus inesthétiques et difficile à recouvrir, de rendre aisé le recouvrement.

Un plan, qui sera rigoureusement suivi, devra organiser la répartition des déchets sur la décharge en fonction de leur nature. Les règles suivantes peuvent être préconisées :

— les déchets les moins polluants et, dans la mesure du possible, les plus perméables seront déposés à la base de la décharge ; ceux qui contiennent des éléments polluants susceptibles d'être lessivés seront déchargés dans la partie haute. Ceci suppose donc que plusieurs alvéoles (deux ou trois) soient exploitées simultanément à des stades différents.

— certains mélanges devront être évités. Par exemple, les boues d'hydroxydes métalliques ne seront pas mises en contact avec des déchets à caractère acide, au contraire d'autres mélanges peuvent se révéler tout à fait souhaitables (dépôts de sels métalliques avec des déchets à caractère faiblement alcalin).

— la capacité de rétention des ordures ménagères et déchets assimilables sera mise à profit pour éliminer des déchets non pelletables et des déchets contenant des hydrocarbures. Il faut donc bien remarquer que la quantité de boues non pelletables qui pourra être éliminée est directement liée à la quantité d'ordures ménagères et déchets assimilables reçus, le remblaiement obtenu devant permettre le roulage des engins.

De plus, si certains déchets solides peuvent être utilisés pour absorber des résidus pompables, il convient cependant de s'assurer en permanence que le taux de saturation ne peut pas être atteint et limiter en conséquence, les quantités de liquides et de boues admissibles.

La mise en décharge des déchets pompables ne peut pas être effectuée par simple déversement sur la partie en cours d'exploitation. La meilleure méthode consiste à déverser ces déchets dans des lagunes ou des tranchées aménagées au sein d'une zone déjà comblée par des ordures ménagères. Ces lagunes ou tranchées resteront d'une surface limitée et devront permettre une absorption rapide des liquides. Elles seront refermées et comblées de matériaux inertes dès que la percolation des liquides deviendra insuffisante.

La répartition et les conditions de dépôt devront également tenir compte des dangers que peuvent présenter certains déchets vis-à-vis des personnes qui assurent la mise en décharge. Le personnel d'exploitation devra en tout état de cause, être particulièrement averti de tous les dangers éventuels des déchets à éliminer.

3 — *Contrôle de la qualité des eaux souterraines*

Avant l'ouverture de la décharge, une campagne d'analyses devra fournir les données nécessaires à une bonne connaissance de la qualité initiale des eaux souterraines et à une appréciation correcte de leur évolution au cours de l'exploitation et après le réaménagement.

En cours d'exploitation, la qualité des eaux souterraines ou superficielles fera l'objet d'analyses trimestrielles ; cependant, cette périodicité pourra être revue dans un sens ou dans l'autre en fonction de l'éventuelle évolution des résultats enregistrés sur chaque piézomètre. Les résultats des analyses seront transmis au service chargé du contrôle.

En ce qui concerne les analyses demandées, elles comprendront au minimum les analyses physiques et chimiques du type 2 définies à l'annexe C de la circulaire du 15 mars 1962, relative aux instructions générales concernant les eaux d'alimentation.

L'oxydabilité au permanganate de potassium sera de préférence remplacée par les mesures de la DBO₅ et de la DCO.

D'autres analyses caractéristiques des déchets acceptés sur la décharge pourront être envisagées et notamment :

- une analyse bactériologique,
- le dosage de certains ions métalliques,
- le dosage des phénols et des hydrocarbures.

Le choix de l'organisme chargé des prélèvements et du laboratoire où seront effectuées les analyses sera soumis à l'accord de la Direction Interdépartementale de l'Industrie.

L'exploitant, après la fin d'exploitation de la décharge, devra assurer un contrôle des eaux souterraines. La durée de cette obligation sera imposée jusqu'à ce que les résultats des analyses effectuées soient compatibles avec les normes de rejets dans le milieu naturel. L'exploitant devra également assurer l'entretien des ouvrages de collecte et de traitement de ces eaux.

ANNEXE V

Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er}

Dispositions générales.

Art. 1^{er}. — Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments.

Art. 2. — Les installations visées à l'article 1^{er} sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du conseil supérieur des installations classées. Ce décret soumet les installations à autorisation ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Art. 3. — Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article 1^{er}.

L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral.

La délivrance de l'autorisation, pour ces installations, peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captages d'eau, ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers.

Sont soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de tels dangers ou inconvénients, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article 1^{er}.

Art. 4. — L'exploitant est tenu d'adresser sa demande d'autorisation ou sa déclaration en même temps que sa demande de permis de construire.

Il doit renouveler sa demande d'autorisation ou sa déclaration soit en cas de transfert, soit en cas d'extension ou de transformation de ses installations, ou de changement dans ses procédés de fabrication, entraînant des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er}.

TITRE II

Dispositions applicables aux installations soumises à autorisation.

Art. 5. — L'autorisation prévue à l'article 3 est accordée par le préfet, après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur les intérêts mentionnés à l'article 1^{er} et après avis des conseils municipaux intéressés ainsi que du conseil départemental d'hygiène.

Elle est accordée par le ministre chargé des installations classées, après avis du conseil supérieur des installations classées, dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'alinéa précédent. Il fixe, en outre, les conditions dans lesquelles il devra être procédé à une consultation des conseils généraux ou régionaux et les formes de cette consultation.

Art. 6. — Les conditions d'installation et d'exploitation jugées indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi, les moyens d'analyse et de mesure et les moyens d'intervention en cas de sinistre sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des arrêtés complémentaires pris postérieurement à cette autorisation.

Art. 7. — Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1^{er} ci-dessus, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du conseil supérieur des installations classées, des règles techniques visant certaines catégories d'installations soumises aux dispositions de la présente loi. Ces arrêtés s'imposent de plein droit aux installations nouvelles. Ils précisent, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels ils s'appliquent aux installations existantes.

Ils fixent également les conditions dans lesquelles certaines de ces règles peuvent être adaptées aux circonstances locales par l'arrêté préfectoral d'autorisation.

Art. 8. — Les autorisations sont accordées sous réserve des droits des tiers.

Art. 9. — Dans les communes comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine, l'avis du ministre de l'agriculture doit être demandé en vue de l'autorisation prévue au premier alinéa de l'article 4 ci-dessus. Cet avis est donné après consultation, le cas échéant, de l'institut national des appellations d'origine.

Le ministre de l'agriculture est en outre consulté, sur sa demande, lorsqu'un établissement soumis à l'autorisation visée ci-dessus doit être ouvert dans une commune limitrophe d'une commune comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine.

Le ministre de l'agriculture dispose d'un délai de trois mois pour donner son avis. Ce délai court à partir de la date à laquelle il a été saisi par le préfet du dossier auquel est joint son avis.

TITRE III

Dispositions applicables aux installations soumises à déclaration.

Art. 10. — Les prescriptions générales prévues à l'article 3, dernier alinéa, sont édictées par arrêtés préfectoraux, pris après avis du conseil départemental d'hygiène. Elles s'appliquent automatiquement à toute installation nouvelle ou soumise à nouvelle déclaration.

Les modifications ultérieures de ces prescriptions générales peuvent être rendues applicables aux installations existantes selon les modalités et selon les délais prévus dans l'arrêté préfectoral qui fixe également les conditions dans lesquelles les prescriptions générales peuvent être adaptées aux circonstances locales.

Les établissements soumis à déclaration sous le régime de la loi du 19 décembre 1917 et ayant obtenu, en vertu de l'article 19, alinéa 1^{er} ou 4 de ladite loi, la suppression ou l'atténuation d'une ou plusieurs prescriptions résultant d'arrêtés préfectoraux, conservent le bénéfice de ces dérogations. Il peut toutefois y être mis fin par arrêté préfectoral pris après avis du conseil départemental d'hygiène, selon les modalités et dans le délai fixés par ledit arrêté.

Art. 11. — Si les intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi ne sont pas garantis par l'exécution des prescriptions générales contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'une installation soumise à déclaration, le préfet, éventuellement à la demande des tiers intéressés et après avis du conseil départemental d'hygiène, peut imposer, par arrêté, toutes prescriptions spéciales nécessaires.

Art. 12. — Les installations qui, soumises à déclaration en vertu de la présente loi, bénéficieraient d'une autorisation régulière avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 1917, sont dispensées de toute déclaration ; elles sont soumises aux dispositions des articles 10 et 11.

TITRE IV

Dispositions applicables à toutes les installations classées.

Art. 13. — Les personnes chargées de l'inspection des installations classées ou d'expertises sont assermentées et astreintes au secret professionnel dans les conditions et sous les sanctions prévues à l'article 378 du code pénal et, éventuellement, aux articles 70 et suivants du même code.

Elles peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance.

Art. 14. — Les décisions prises en application des articles 3, 6, 11, 12, 16, 23, 24 et 26 de la présente loi peuvent être déférées à la juridiction administrative :

1° Par les demandeurs ou exploitants, dans un délai de deux mois qui commence à courir du jour où lesdits actes leur ont été notifiés :

2° Par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts visés à l'article 1^{er}, dans un délai de quatre ans à compter de la publication ou de l'affichage desdits actes, ce délai étant, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux années suivant la mise en activité de l'installation.

Les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative.

Le permis de construire et l'acte de vente, à des tiers, de biens fonciers et immobiliers doivent, le cas échéant, mentionner explicitement les servitudes afférentes instituées en application de l'article L. 421-7 nouveau du code de l'urbanisme.

Art. 15. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis du conseil supérieur des installations classées, peut ordonner la suppression de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article 1^{er}, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par la présente loi ne puissent les faire disparaître.

Art. 16. — Les installations existantes soumises aux dispositions de la présente loi et qui, avant l'entrée en vigueur de celle-ci, n'entraient pas dans le champ d'application de la loi modifiée du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes peuvent continuer à fonctionner sans l'autorisation ou la déclaration prévue à l'article 4 ci-dessus. Toutefois, avant une date fixée par décret et dans un délai qui ne pourra excéder deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'exploitant doit se faire connaître au préfet, qui peut lui imposer les mesures propres à sauvegarder les intérêts mentionnés à l'article 1^{er} ci-dessus.

TITRE V

Dispositions financières.

Art. 17. — I. — Les établissements industriels et commerciaux et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, dont certaines installations sont classées, sont assujettis à une taxe unique perçue lors de toute autorisation ou déclaration au titre de la présente loi.

En outre, une redevance annuelle est perçue sur ceux desdits établissements qui, en raison de la nature ou du volume de leurs activités, font courir des risques particuliers à l'environnement et requièrent de ce fait des contrôles approfondis et périodiques.

II. — Les taux de la taxe unique sont fixés comme suit :

3 000 F pour les établissements dont une installation au moins est soumise à autorisation ;

1 000 F pour les établissements dont une installation au moins est soumise à déclaration.

Toutefois, ces taux sont réduits à 750 F et 250 F pour les artisans n'employant pas plus de deux salariés et à 1 950 F et 650 F pour les autres entreprises inscrites au répertoire des métiers.

Une pénalité dont le taux est fixé au double du montant de la taxe est appliquée à l'exploitant qui, en vue de la détermination du taux de la taxe et de sa mise en recouvrement, ne donne pas les renseignements demandés ou fournit des informations inexactes.

Le montant de la taxe est majoré de 10 p. 100 lorsque le paiement des sommes correspondantes n'est pas effectué dans les délais prescrits.

III. — Les établissements visés au deuxième alinéa du paragraphe I ci-dessus sont ceux dans lesquels sont exercées une ou plusieurs des activités figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État, après avis du conseil supérieur des installations classées.

Le taux de base de ladite redevance est fixé à 500 F.

Le décret prévu ci-dessus fixe, pour chacune des activités retenues en fonction de sa nature et de son importance, un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 6. Le montant de la redevance effectivement perçue par établissement au titre de chacune de ces activités est égal au produit du taux de base et du coefficient multiplicateur.

Les entreprises inscrites au répertoire des métiers sont exonérées de ladite redevance.

Les majorations et pénalités prévues aux quatrième et cinquième alinéas du paragraphe II ci-dessus s'appliquent à la redevance.

IV. — Le recouvrement de la taxe unique et de la redevance est poursuivi comme en matière de contributions directes.

TITRE VI

Sanctions pénales.

Art. 18. — Quiconque exploite une installation sans l'autorisation requise sera puni d'une amende de 2 000 à 20 000 F.

En cas de récidive, il sera prononcé une peine d'emprisonnement de deux à six mois et une amende de 20 000 F à 500 000 F ou l'une de ces deux peines.

Art. 19. — En cas de condamnation à une peine de police pour infraction aux dispositions des arrêtés préfectoraux ou ministériels prévus par la présente loi ou par les règlements pris pour son application, le jugement fixe, s'il y a lieu et, le cas échéant, sous astreinte, le délai dans lequel devront être respectées les dispositions auxquelles il a été contrevenu. En cas de non-exécution dans le délai prescrit, une amende de 5 000 F à 500 000 F peut être prononcée.

Le tribunal peut prononcer l'interdiction d'utiliser les installations jusqu'à l'achèvement des travaux. Il peut en outre ordonner que ces derniers soient exécutés d'office aux frais du condamné.

Art. 20. — Quiconque fait fonctionner une installation en infraction à une mesure de fermeture ou de suspension de fonctionnement prise en application de la présente loi, ou à une mesure d'interdiction prononcée en vertu de l'article précédent, sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux mois à six mois et d'une amende de 5 000 F à 500 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 21. — Quiconque met obstacle à l'exercice des fonctions des personnes chargées de l'inspection ou de l'expertise des installations classées sera puni d'une peine d'emprisonnement de dix jours à trois mois et d'une peine d'amende de 2 000 F à 50 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 22. — Les infractions sont constatées par les procès-verbaux des officiers de police judiciaire et des inspecteurs des installations classées. Ces procès-verbaux sont dressés en double exemplaire dont l'un est adressé au préfet et l'autre au procureur de la République. Ils font foi jusqu'à preuve contraire.

TITRE VII

Sanctions administratives.

Art. 23. — Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé.

Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut :

Soit faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites :

Soit obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des travaux : il est, le cas échéant, procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ;

Soit suspendre par arrêté, après avis du conseil départemental d'hygiène, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à exécution des conditions imposées.

Art. 24. — Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation requise par la présente loi, le préfet met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé en déposant suivant le cas une déclaration ou une demande d'autorisation. Il peut, par arrêté motivé, suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation.

Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation est rejetée, le préfet peut, en cas de nécessité, ordonner la fermeture ou la suppression de l'installation. Si l'exploitant n'a pas obtempéré dans le délai fixé, le préfet peut faire application des procédures prévues à l'article 23 (3^e et 4^e alinéas).

Le préfet peut faire procéder, par un agent de la force publique, à l'apposition des scellés sur une installation qui est maintenue en fonctionnement soit en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application de l'article 15, de l'article 23 ou des deux premiers alinéas du présent article, soit en dépit d'un arrêté de refus d'autorisation.

Art. 25. — Pendant la durée de la suspension de fonctionnement prononcée en application de l'article 23 ou de l'article 24 ci-dessus l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors.

TITRE VIII

Dispositions diverses.

Art. 26. — Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou des inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi, le préfet, après avis — sauf cas d'urgence — du maire et du conseil départemental d'hygiène, met l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article 23 ci-dessus.

Art. 27. — En ce qui concerne les installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'État qui seront inscrites sur une liste établie par décret, les pouvoirs attribués au préfet par la présente loi seront exercés soit par le ministre chargé des établissements classés, soit par le ministre chargé de la défense pour les installations qui relèvent de son département.

Les pénalités prévues au titre VI sont applicables aux justiciables des juridictions militaires des forces armées conformément au code de justice militaire et notamment en ses articles 2, 56 et 100.

Art. 28. — Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par décrets en Conseil d'État.

Ces décrets détermineront en outre :

1° Pour les installations visées à l'article 27 ci-dessus, les procédures d'enquête et d'autorisation, ainsi que les conditions de surveillance et de contrôle ;

2° Pour les autres services de l'État, ainsi que pour les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif :

a) Les conditions d'application des mesures prévues aux articles 19, 23, 24, 25 et 26 ;

b) Les personnes qui seront regardées comme pénalement responsables des infractions commises.

Art. 29. — Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1977. A cette date, sont abrogés la loi modifiée du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, le décret-loi validé du 1^{er} avril 1939 instaurant une procédure d'urgence pour l'instruction des demandes de construction de dépôts d'hydrocarbures, et les dispositions applicables aux installations soumises à la présente loi et qui lui sont contraires.

La référence à la présente loi est substituée à la référence à la loi du 19 décembre 1917 dans tous les textes contenant une telle disposition.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 19 juillet 1976.

VALÉRY GISCARD D'ESTAIN

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JACQUES CHIRAC.

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur,
MICHEL PONIATOWSKI.

Le ministre d'État, garde des sceaux,
ministre de la justice,
JEAN LECANUET.

Le ministre de l'économie et des finances,
JEAN-PIERRE FOURCADE.

Le ministre de la défense,
YVON BOURGES.

Le ministre de l'équipement,
ROBERT GALLEY.

Le ministre de l'agriculture,
CHRISTIAN BONNET.

Le ministre du travail,
MICHEL DURAFOUR.

Le ministre de la santé,
SIMONE VEIL.

Le ministre de l'industrie et de la recherche,
MICHEL D'ORNANO.

Le ministre de la qualité de la vie,
ANDRÉ FOSSET.

Le ministre du commerce et de l'artisanat,
VINCENT ANSQUER.

Le secrétaire d'État aux transports,
MARCEL CAVAILLÉ.

ANNEXE VI

Arrêt du Conseil d'État du 24 mars 1978 « Société La Quinoléine et ses dérivés »

REQUÊTE de la société anonyme « La Quinoléine et ses dérivés », tendant à l'annulation du jugement du 4 septembre 1975 du tribunal administratif de Versailles rejetant sa demande tendant à l'annulation de l'état exécutoire délivré le 10 septembre 1968 par le préfet de Seine-et-Marne, pour le recouvrement de frais afférents aux mesures d'enquête ordonnées par le ministre de l'Industrie à la suite de nuisances provenant d'un dépôt de résidus industriels, et du commandement du 26 septembre 1972 délivré pour l'exécution dudit état ; ensemble à l'annulation dudit état et dudit commandement ;

Vu la loi du 19 décembre 1917, modifiée par l'ordonnance du 24 septembre 1958 et la loi du 21 décembre 1967 ; le décret du 17 décembre 1918 ; le décret du 19 août 1966 ; le décret du 5 septembre 1968 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 30, alinéa 1^{er} de la loi du 19 décembre 1917, dans sa rédaction applicable à la date à laquelle ont été prescrits et effectués les contrôles dont les frais ont été mis à la charge de la société requérante : « Si, en dehors de toute instance contentieuse, des mesures exceptionnelles d'instruction ou d'enquête sont ordonnées par le ministre du commerce, après avis du comité consultatif des arts et manufactures, le remboursement des frais qu'elles auront occasionnés pourra être exigé, s'il y a lieu, de l'industriel. Ces frais seront recouverts comme en matière de contributions directes » ;

Cons. qu'à la suite de l'infiltration dans le sol de résidus toxiques en provenance de l'établissement classé exploité par la société « La Quinoléine » et entreposés dans une ancienne carrière, le ministre de l'industrie a décidé, le 5 mars 1965, qu'il serait procédé, aux frais de ladite société, à des sondages et à des analyses en vue d'évaluer les risques de pollution et de déterminer les mesures à prendre ; que le coût de ces recherches a été avancé par le département de Seine-et-Marne, à charge de les récupérer sur la société requérante ; que le préfet de ce département a rendu exécutoire le 10 septembre 1968 l'état dressé à cet effet ;

Sur la régularité de l'état exécutoire attaqué. — Cons. que le recouvrement des créances des collectivités publiques est régi par les dispositions applicables à la date où interviennent les actes pris pour ce recouvrement ;

Cons. que le texte précité de l'article 30, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1917 a été, en vertu de la loi du 21 décembre 1967, abrogé à compter du 1^{er} janvier 1968 et remplacé par une nouvelle rédaction qui ne précise plus le mode de recouvrement des frais des mesures exceptionnelles d'instruction et d'enquête ; que ce texte renvoie la détermination de ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État, lequel est intervenu le 5 septembre 1968 et dispose que ce recouvrement sera effectué au moyen d'un titre de perception établi au vu d'un état arrêté par le ministre de l'industrie ;

Cons. que ce dernier décret, publié au Journal Officiel du 10 septembre 1968, est entré en vigueur dans le département de Seine-et-Marne le 12 septembre 1968 au plus tôt, c'est-à-dire postérieurement à la signature de l'état exécutoire attaqué ; que, pendant la période comprise entre l'abrogation le 1^{er} janvier 1968 de l'article 30, alinéa 1^{er} de la loi du 19 décembre 1917 et l'entrée en vigueur dudit décret, il appartenait à l'administration de recouvrer les frais en cause, conformément aux dispositions générales applicables aux créances non fiscales des collectivités publiques pour lesquelles aucun autre mode de recouvrement n'est prévu, c'est-à-dire, en vertu d'un état rendu exécutoire par le préfet ;

Au fond : — Cons. qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 1917 : « Les manufactures, ateliers, usines, magasins-chantiers et tous établissements industriels et commerciaux qui présentent des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité et la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture, sont soumis à la surveillance de l'autorité administrative dans les conditions déterminées

par la présente loi » ; qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 17 décembre 1918, la demande d'ouverture d'un établissement de 1^{re} ou de 2^e classe doit être accompagnée d'un dossier où sont notamment précisés « le mode et les conditions d'évacuation, d'utilisation et de traitement des eaux résiduaires, ainsi que des déchets et résidus de l'exploitation » ; qu'il résulte de ces dispositions que les conditions d'élimination des déchets provenant d'un établissement assujetti à autorisation sont soumises, lorsqu'elles peuvent présenter des inconvénients pour le voisinage, à la surveillance instituée par ce texte ;

Cons. que les dispositions du contrat de droit privé par lesquelles la société « La Quinoléine » s'était déchargée sur un tiers, moyennant une rémunération forfaitaire, de la responsabilité du stockage des résidus de son exploitation ne sont pas opposables à l'administration ;

Cons. que, si la cour d'appel de Paris a définitivement jugé que le président de la société requérante n'avait pas commis le délit d'ouverture ou d'extension sans autorisation d'un établissement classé en laissant s'établir le dépôt dont s'agit, cette décision, laquelle ne s'impose d'ailleurs aux autorités et juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait retenues par le juge répressif, ne faisait pas obstacle à ce que l'administration usât des pouvoirs qui lui étaient reconnus par l'article 30 de la loi du 19 décembre 1917, en présence de nuisances qui, dans les circonstances de l'espèce, doivent être regardées comme se rattachant à l'exploitation de l'établissement de 1^{re} classe exploité par la société requérante ; que, compte tenu de la gravité apparente de ces nuisances, le ministre de l'Industrie était fondé à ordonner des mesures exceptionnelles d'enquête et à en mettre le coût à la charge de l'exploitant, alors même que ces mesures n'auraient pas permis de relever d'infiltrations dangereuses pour la santé publique ;

Cons. qu'il résulte de tout ce qui précède que la société « La Quinoléine et ses dérivés » n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Versailles a refusé d'annuler l'état exécutoire, ainsi que le commandement établi pour son exécution, à l'encontre duquel aucun vice propre n'est allégué ;... (rejet).