



Note d'expert

« Loi Grenelle II et plan d'élimination des déchets »



Solenne DAUCE, Avocat à la Cour
SEBAN & Associés

Guillaume GAUCH, Avocat Directeur
SEBAN & Associés

▼ LA PRESENTE NOTE A POUR OBJET DE REpondre AUX QUESTIONS DU RESEAU INTERDECHETS RELATIVES A L'INTERPRETATION DE LA LOI GRENELLE II EN MATIERE DE PLAN D'ELIMINATION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

I/ Délai de révision des PDEDMA

L'article 194 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 » prévoit, à son point V, que : « *Les plans visés aux articles L. 541-11, L. 541-13 et L. 541-14 [relatif au PDEDMA] du même code établis à la date du 1^{er} juillet 2008 sont révisés :*

- *dans un délai de deux ans à compter de la date de publication de la présente loi, si la date d'adoption ou de révision du plan est antérieure au 1^{er} juillet 2005 ;*
- *dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, si la date d'adoption ou de révision du plan est postérieure au 1^{er} juillet 2005 ».*

A notre sens, ces dispositions invitent donc à adopter le plan révisé au plus tard le 14 juillet 2013 – et non pas seulement à engager la procédure – lorsque ce plan a été adopté après le 1^{er} juillet 2005.

Il convient toutefois de préciser que les textes applicables ne mentionnent pas de sanction en cas de non respect de ce délai ; en revanche, l'article L. 541-15, dans sa nouvelle rédaction, prévoit qu'une intervention préfectorale, dont les modalités doivent être encore définies par décret, est possible en cas de carence du conseil général :

« (...) Ce décret fixe également **les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut demander au président du conseil général ou au président du conseil régional une nouvelle délibération sur les projets de plans visés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 ou l'élaboration ou la révision de ces plans, puis les élaborer ou les réviser lorsque, après avoir été invités à y procéder, les conseils régionaux ou les conseils généraux ne les ont pas adoptés dans un délai de dix-huit mois ».**



II/ Plan départemental de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics

S'agissant, d'abord, du délai d'élaboration du plan départemental ou interdépartemental de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (nouvel article L. 541-14-1 du Code de l'environnement), le point V de l'article 194 précité de la loi Grenelle 2 précise que :

« Les plans visés à l'article L. 541-14-1 du même code sont établis **dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi** ».

Il s'infère de cette disposition que ces plans doivent être élaborés avant le 14 juillet 2013.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 541-15 précité, relatives à la possibilité d'une intervention préfectorale, sont également applicables à ce type de plan, les dispositions réglementaires correspondantes n'étant pas parues à ce jour.

S'agissant ensuite du délai de validité de tels plans, l'article L. 541-15 du Code de l'environnement qui précise que « ces plans font l'objet d'une évaluation tous les six ans. Ils sont révisés, si nécessaire, selon une procédure identique à celle de leur adoption » est parfaitement applicable.

Comme pour le PDEDMA donc, le plan départemental ou interdépartemental de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics doit faire l'objet d'une évaluation, et le cas échéant, d'une révision, tous les six ans.

Les modalités et procédures d'évaluation et de révision de ces plans seront précisées par des dispositions réglementaires non publiées à ce jour.

III/ Décret de mise en œuvre des nouvelles règles relatives à l'élaboration des plans

Ainsi que nous venons de le préciser, le décret envisagé n'est pas encore paru.

Nous ne disposons d'aucune information s'agissant de son contenu ; il n'est d'ailleurs pas établi que le projet correspondant ait d'ores et déjà été élaboré.

Lors de son audition par la commission de développement durable de l'Assemblée nationale le 5 octobre dernier, Monsieur Jean-François Carencu, directeur de cabinet du ministre de l'Ecologie a toutefois précisé quelque peu le calendrier des décrets d'application de la loi Grenelle II.

Au regard des informations dont nous disposons, il semble qu'il soit envisagé de publier l'ensemble des décrets – 201 au total – dans un délai de dix-huit mois. Parmi tous ces décrets, une cinquantaine sont considérés comme prioritaires et devraient être publiés avant la fin de l'année 2010 ou au cours de l'année 2011.

Parmi ces textes « prioritaires » sont mentionnés les « *décrets visant à remplir une obligation communautaire, sous menace de sanctions* » (cf. article de Philie Marangelo-Leos, « *La feuille de route des décrets d'applications dévoilée* », disponible sur le site www.localtis.info). Or, s'agissant des plans de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics, un rapport parlementaire indique que la situation actuelle, autrement dit « *le fait que certains départements soient dotés d'un tel plan et d'autres non peut présenter un risque de contentieux communautaire* » (Rapport n° 552 (2008-2009) de MM. Dominique BRAYE, Louis NÈGRE, Bruno SIDO et Daniel DUBOIS, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009, commentaire sous l'article 79). Dans ces conditions, l'élaboration des décrets correspondant devrait être envisagée rapidement.¹

IV/ Plans et Programmes de prévention

L'article 46 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009, dite loi « Grenelle 1 » a fixé les principes et objectifs devant guider la politique des déchets dans les années à venir, parmi lesquels figure le renforcement de la planification.

Le dernier alinéa de cet article énonce à cet égard que :

« *Le rôle de la planification sera renforcé notamment par :*

- *l'obligation de mettre en place des plans de gestion des déchets issus des chantiers des bâtiments et travaux publics et d'effectuer un diagnostic préalable aux chantiers de démolition ;*
- ***un soutien aux collectivités territoriales pour l'élaboration des plans locaux de prévention de la production de déchets afin d'en favoriser la généralisation ;***
- *la révision des plans élaborés par les collectivités territoriales afin d'intégrer les objectifs du présent article et de définir les actions nécessaires pour les atteindre ».*

Dans ce cadre, un dispositif de soutien financier de la part de l'ADEME a été mis en place et repose sur la passation de contrats de performance avec les collectivités concernées.

Plus précisément, le Département élabore un « plan départemental de prévention » des déchets qui décline le plan national, tandis que les collectivités ou EPCI compétents en matière de collecte et/ou de traitement rédige un « programme de prévention » des déchets, qui permet de :

- territorialiser et détailler des objectifs de prévention des déchets,
- définir les actions à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le programme est établi en cohérence avec le plan départemental de prévention lorsque celui-ci existe car, selon un document de l'ADEME, « *l'existence d'un plan départemental n'est cependant pas une condition nécessaire à la mise en place d'un programme. Mais il est toutefois possible et préférable de rattacher le programme à un plan départemental* » (« *Plans et programmes de préventions, les clés de leur mise en œuvre* », disponible sur le site ademe.fr²).

¹ A priori, cinq projets de décrets ont d'ores et déjà été adressés au Conseil d'Etat mais ne concerneraient pas l'élaboration des plans.

² Le même document précise encore que « *Le soutien aux plans et programmes locaux de prévention est apporté dans le cadre d'un accord cadre de partenariat établi pour une durée maximum de cinq ans. Cet accord est mis en œuvre par des conventions annuelles, précisant le montant du soutien financier engagé et conditionnant son versement à la réalisation annuelle des objectifs d'activité et d'impact définis [par l'ADEME]* ».



Postérieurement à la mise en place de ce mécanisme, l'article L. 541-15-1 du Code de l'environnement, introduit par l'article 194 de la loi « Grenelle 2 » impose l'élaboration d'un programme local de prévention dans les termes suivants :

« Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.

Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités.

Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés est mis à la disposition du public ainsi que les bilans annuels d'évaluation ».

Désormais, la rédaction d'un programme local de prévention des déchets est donc obligatoire pour les « collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers », c'est-à-dire, en application de l'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales :

- les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale,
- un syndicat mixte,
- le département, à la demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent (pour les domaines suivants : traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent).

C'est donc à ces personnes morales de droit public qu'il revient d'établir le programme de prévention prévu à l'article L. 541-15-1, selon l'organisation territoriale existante.

En somme, la loi du 12 juillet 2010 ne contraint pas, en elle-même, les départements à élaborer un plan de prévention des déchets, la seule obligation mentionnée reposant sur les collectivités responsables de la collecte ou du traitement, qui doivent établir un programme de prévention.

Nul doute toutefois que les départements continueront à être incités à élaborer des plans de prévention, afin d'assurer la cohérence des programmes.

V/ Sur le transfert de personnel

Avant la publication de la loi Grenelle 2, l'élaboration d'un plan de traitement des déchets issus des chantiers du BTP par le préfet résultait d'une « démarche volontaire », « sans caractère obligatoire » (cf. rapport précité).

De sorte que tous les départements n'étaient pas couverts par un tel plan.

Il semble que cette situation de fait – et donc le passage du caractère facultatif au caractère obligatoire du plan – ait été analysée comme n'étant pas le fruit du transfert d'une compétence étatique au Département, de sorte qu'aucun transfert de personnel n'est envisagé à ce titre par la loi du 12 juillet 2010.



On indiquera qu'un auteur n'a d'ailleurs pas manqué de relever que « la mise en place des nouveaux instruments d'inventaire, de planification et de programmation (...) va se révéler coûteuse et techniquement difficile pour les personnes publiques concernées » (Yves Jégouzo, « *L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement* », AJDA 2010 p. 1681).

VI/ Sur la compensation financière des nouvelles missions transférées

Dans le même sens que pour le personnel, et sans doute pour les mêmes motifs, aucune compensation financière n'a, à notre connaissance, été envisagée par la loi Grenelle 2 au titre des nouvelles missions « *transférées* » aux conseils généraux dans le domaine des déchets et en particulier l'élaboration du plan départemental de traitement des déchets issus des chantiers du BTP.