

2074 Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : présentation des dispositions intéressant les collectivités

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi économie circulaire », modifie les modalités d'exercice de la compétence des collectivités territoriales en matière de gestion des déchets et de lutte contre les dépôts sauvages. La loi impacte également les compétences des personnes publiques relatives à la lutte contre le gaspillage et renforce l'information du public et du consommateur. Ces dispositions visent à assurer le respect des nouveaux objectifs en matière de quantité de déchets produits et de traitement des déchets, mais ne sont pas exemptes de zones d'ombres qui nécessiteront des précisions pour garantir leur plein effet pratique.

L. n° 2020-105, 10 févr. 2020 : JO 11 févr. 2020

NOTE

Le 11 février 2020, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi économie circulaire », a été publiée au Journal officiel.

Cette loi s'inscrit notamment dans une **volonté annoncée de faire passer la France d'une économie dite « linéaire » à une économie devenue circulaire**. Cette transition avait été présentée dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte comme celle visant « à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets » (C. envir., art. L. 110-1-1).

La loi en cause a ainsi pour ambition affichée de **prendre en compte l'ensemble du cycle de vie des produits**. À cette fin, elle s'attache à la responsabilité des producteurs de déchets, à une meilleure information des consommateurs, et se veut « garante d'une consommation sobre des ressources non renouvelables, où les déchets deviennent des ressources, où les produits ont une durée de vie plus longue, où il est mis fin au gaspillage et où 100 % des plastiques sont recyclés » (Exposé des motifs de la loi).

Si le projet de loi initial ne comportait que 13 articles, le texte adopté en contient 130, répartis en six titres, relatifs aux objectifs stratégiques de gestion et de prévention de la production de déchets, à l'information du consommateur, à la favorisation du réemploi et de la réutilisation, ainsi que de l'économie de la fonctionnalité et servicielle, dans le cadre de la lutte contre le gaspillage, à la responsabilité des producteurs et à la lutte contre les dépôts sauvages.

Dans ce cadre, la loi a introduit de nouveaux objectifs en matière de politique des déchets (1) de nouvelles dispositions impactant les personnes publiques dans l'exercice de leur compétence en matière de déchets en particulier (2). La loi apporte également des modifications intéressant les activités des personnes publiques de manière plus transversale (3).

1. La définition de nouveaux objectifs en matière de déchets

La loi économie circulaire définit de nouveaux objectifs en matière de réduction (A) et de gestion (B) des déchets.

A. - Objectifs visant la réduction de la quantité de déchets produits

La loi économie circulaire procède à une actualisation des **objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets en matière de réduction des déchets produits** (C. envir., art. L. 541-1). En effet, les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant devront être réduites de 15 % d'ici 2030 par rapport à 2010, cet objectif étant auparavant de 10 % d'ici 2020. L'objectif de réduction des quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux, lequel n'était auparavant pas chiffré, est aujourd'hui fixé à 5 % d'ici 2030 (L., art. 3. – C. envir., art. L. 541-1, I, 1°). En outre, le nombre de bouteilles en plastique à usage unique pour boisson mises sur le marché devra être réduit de 50 % également à l'horizon 2030 (art. 66. – C. envir., art. L. 541-10-11).

De nouveaux **objectifs sont fixés en matière d'emballage**. Tout d'abord, il s'agit d'atteindre la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040 (art. 7. – C. envir., art. L. 541-10-17), mais aussi d'adopter une trajectoire nationale visant à augmenter la part des emballages réemployés mis sur le marché par rapport aux emballages à usage unique, de manière à atteindre une proportion de 5 % des emballages réemployés mis en marché en France en 2023 et de 10 % en 2027, étant précisé que les emballages réemployés doivent être recyclables (art. 9. – C. envir., art. L. 541-1).

S'agissant de la **lutte contre le gaspillage alimentaire**, défini comme « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée » (art. 35. – C. envir., art. L. 541-15-4), celui-ci devra être réduit de 50 % par rapport à 2015 dans les domaines de la distribution alimentaire et de la restauration collective ainsi que dans les domaines de la consommation, de la production, de la transformation et de la restauration commerciale, à échéances respectives de 2025 et 2030 (art. 11. – C. envir., art. L. 541-1).

B. - Objectifs tendant à un meilleur traitement des déchets

Afin d'améliorer le traitement des déchets, la loi économie circulaire fixe en outre de nouveaux **objectifs en matière de recyclage et revalorisation des déchets**.

Ainsi, des objectifs devront être fixés par décret pour la période 2021-2025, puis tous les 5 ans, concernant la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique (art. 7. – C. *envir.*, art. L. 541-10-17).

S'agissant du plastique, outre les objectifs relatifs aux emballages déjà mentionnés ci-avant, la politique nationale de prévention et de gestion des déchets doit tendre vers un objectif de 100 % de plastique recyclé au 1^{er} janvier 2025 (art. 5. – C. *envir.*, art. L. 541-1). S'y ajoute que le taux de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique pour boisson devra atteindre 77 % en 2025 et 90 % en 2029. Ce dernier objectif portant sur les bouteilles en plastique revêt un caractère contraignant pour les éco-organismes, leurs cahiers des charges devant s'y conformer dans l'année suivant la promulgation de la loi (art. 66. – C. *envir.*, art. L. 541-10-11).

Au-delà de cette problématique des plastiques, le texte prévoit que la valorisation énergétique des déchets devra concerner au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière – qui peut être définie comme l'utilisation de déchets en substitution à d'autres matières ou substances (*Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, Valorisation de la matière : www.ademe.fr/expertises/dechets/passer-a-l'action/valorisation-matiere*) – d'ici 2025 (art. 110. – C. *envir.*, art. L. 541-1). Les installations de valorisation énergétique de déchets de bois devront être développées, sans qu'aucun chiffrage de cet objectif ou mécanisme de mise en œuvre ne soit cependant mentionné (art. 111. – C. *envir.*, art. L. 541-1).

Par ailleurs, l'article L. 541-1 du Code de l'environnement fixait déjà l'objectif de réduire, par rapport à 2010, de 30 % en 2020, et de 50% en 2025 les quantités de déchets non dangereux non inertes, qui peuvent être définis comme les déchets ne présentant pas de propriété de danger et subissant des modifications physique, chimique ou biologique, admis en installation de stockage. Il est désormais précisé que, pour contribuer à la mise en œuvre de cet objectif, la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables sera progressivement interdite, sans que les modalités de cette « progressivité » ne soient néanmoins déterminées (art. 10. – C. *envir.*, art. L. 541-1).

La loi prévoit également de réduire les quantités de déchets ménagers et assimilés admis en installation de stockage en 2035 à 10 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits mesurées en masse (art. 10. – C. *envir.*, art. L. 541-1).

En somme, la loi économie circulaire a procédé à l'actualisation et à l'introduction de nombreux objectifs en matière de prévention et gestion des déchets. Il convient cependant de souligner qu'aucun mécanisme de sanction n'est prévu dans les dispositions qui les fixent en cas de manquements, amoindrissant dès lors, à ce stade, leur portée.

2. Modifications dans l'exercice de la compétence de gestion des déchets

La loi introduit de nouvelles dispositions ayant trait à l'exercice de la compétence de gestion des déchets des collectivités territoriales. À ce titre, il convient tout d'abord de relever que la compétence de la région en la matière a été étendue à la coordination et à l'animation des actions conduites par les différents acteurs en matière d'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale (L., art. 109. – CGCT, art. L. 4211-1). En effet, aux termes des articles L. 541-12 et L. 541-13 du Code de l'environnement, la région disposait déjà de compétences en matière de gestion des déchets puis-

qu'elle participe à la politique de leur gestion et à l'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets, lequel comprend notamment d'ores et déjà un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire.

Par ailleurs, il est à noter que les règles applicables à la collecte et au traitement des déchets ont été modifiées (A) et les pouvoirs de police en matière de lutte contre les dépôts sauvages ont été renforcés (B).

A. - Collecte et traitement des déchets

La loi économie circulaire introduit de nouveaux outils et obligations visant une meilleure communication des informations entre les différents acteurs intervenant dans la gestion des déchets (1°) et définit les relations entre les éco-organismes et les collectivités territoriales (2°). Par ailleurs, les obligations en matière de tri à la source sont renforcées (3°), certains aspects de la compétence des collectivités sont précisés (4°) et des mécanismes de sanctions sont introduits (5°).

1° Communication sur la gestion des déchets

La loi économie circulaire répond, par plusieurs dispositions, à un besoin de transparence vis-à-vis de la gestion des déchets tant par les producteurs que par les éco-organismes. Certaines de ces dispositions intéressent directement les collectivités territoriales.

D'une manière générale, l'exigence de transparence s'exprime à travers l'article 62 de la loi. Celui-ci crée des obligations transversales de transparence, avec l'obligation, pour les producteurs, de publier les principales données concernant la gestion de leurs déchets en *open data*. De plus, l'article 117 de la loi amende l'article L. 541-7 du Code de l'environnement relatif aux obligations, pour les personnes qui produisent, importent, exportent, traitent, collectent, transportent ou se livrent à des opérations de courtage ou de négoce des déchets, de tenir diverses informations à la disposition de l'autorité administrative ou de déclarer ces informations pour certaines catégories de déchets, tels que les déchets dangereux. En effet, la nouvelle disposition insérée au 1° de l'article L. 541-7 du Code de l'environnement précise désormais expressément le champ d'application matériel des informations à tenir à disposition de l'Administration.

L'article 61 de la loi introduit deux dispositions répondant à un problème de communication d'informations par les producteurs de déchets, transposant ainsi une exigence européenne posée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018. Par ces nouvelles prescriptions/dispositions, l'autorité administrative doit pouvoir s'assurer que les producteurs de déchets, ainsi que leurs éco-organismes, respectent leurs obligations légales.

D'une part, le nouvel article L. 541-9, III du Code de l'environnement énonce notamment que les producteurs, importateurs ou exportateurs de déchets et leurs éco-organismes, lorsqu'ils sont soumis par une disposition législative au principe de la responsabilité élargie du producteur (REP), doivent permettre à l'autorité administrative d'avoir accès à leurs données quantitatives, aux caractéristiques relatives aux produits mis sur le marché, ainsi qu'aux informations économiques qu'ils détiennent relatives aux mesures de prévention et de gestion des déchets issus de leurs produits. D'autre part, le nouvel article L. 541-9, V, du Code de l'environnement, prévoit également la collecte des données auprès des collectivités territoriales : lorsque celles-ci ou des établissements publics prennent en charge des opérations de gestion des déchets issus des produits relevant du régime de la responsabilité élargie des producteurs, l'autorité administrative doit avoir accès « *aux données et informations économiques et environnementales relatives à la gestion des déchets* », sans que la disposition ne soit aussi précise que celle mentionnée ci-avant relative aux producteurs de déchets et leurs éco-organismes.

Par ailleurs, l'article 73 de la loi introduit un nouveau mécanisme de médiation expérimental dans certaines filières soumises à la REP

pour une durée de 3 ans. Un décret déterminera les modalités de mise en œuvre du dispositif afin d'améliorer les relations et résoudre les éventuels différends entre les éco-organismes, les opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, les structures de réemploi et de réutilisation, ainsi que les collectivités territoriales.

2° Relations entre les collectivités territoriales et les éco-organismes

La loi économie circulaire renforce le rôle des collectivités territoriales dans la gouvernance des éco-organismes (a) et définit les modalités de financement du service public de gestion des déchets par ces éco-organismes (b).

a) Gouvernance des éco-organismes

Les sénateurs ont rappelé les inquiétudes relatives à la gouvernance des éco-organismes. En effet, ces derniers sont gérés par les entreprises du secteur dont elles doivent fixer, entre autres, les contributions financières au titre de la REP, ce qui pourrait laisser craindre une prévalence des intérêts économiques des producteurs sur la progression du réemploi et du recyclage (V. sur ce point les propos du sénateur G. Gontard, *CR intégral de séance*, 26 sept. 2019). Ces inquiétudes ont abouti à la réforme de l'article L. 541-10 du Code de l'environnement par la loi économie circulaire.

Ainsi, cet article est réécrit par l'article 62 de la loi de manière à permettre aux instances de direction des éco-organismes d'associer, à leur demande, des représentants des collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des déchets lors de la préparation de certaines décisions. La loi ne précise cependant pas comment cette inclusion des représentants des collectivités au processus décisionnel s'articule avec l'intervention du comité des parties prenantes évoqué *infra*.

Ce même article 62 prévoit, à l'article L. 541-10 du Code de l'environnement, l'obligation pour chaque éco-organisme de créer un « comité des parties prenantes », composé entre autres de représentants des collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des déchets. Ce comité détient plusieurs prérogatives. D'abord, il doit rendre des avis publics préalable à certaines décisions de l'éco-organisme. La loi liste de manière non exhaustive les domaines sur lesquels peuvent porter ces avis, visant « en particulier » les engagements pris au titre du nouvel article L. 541-9-6, II du Code de l'environnement, texte introduit par l'article 61 de la loi, prévoyant que, si l'éco-organisme n'atteint pas les objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés par la loi ou un règlement d'application, le ministre de l'Environnement peut lui proposer, sous certaines conditions, de prendre des engagements afin de compenser les écarts constatés. Le comité peut également émettre un avis sur la contribution financière relative à la collecte, l'enlèvement et le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers prévus à l'article L. 541-10-2 du Code de l'environnement. La loi n'indique cependant pas qui doit saisir le comité pour avis ni la liste exhaustive de ses compétences consultatives, et ce alors que ce même article indique en outre qu'« en l'absence d'avis dans un délai d'un mois, l'avis est réputé rendu ». Il est toutefois énoncé qu'un décret précisera la composition du comité, la procédure suivie devant lui et les types de projets de décisions préalablement soumis pour avis.

Ensuite, le comité peut formuler des « recommandations » destinées à l'éco-organisme portant sur l'écoconception des produits de la filière. Enfin, la loi dispose que le comité a accès à toutes les informations détenues par l'éco-organisme dans l'accomplissement de sa mission.

b) Financement du service public de gestion des déchets par les éco-organismes

L'article 62 de la loi va plus loin dans la réforme des dispositions applicables aux éco-organismes en modifiant l'article L. 541-10-2, alinéa 2 du Code de l'environnement, relatif aux contributions financières versées par les producteurs à l'éco-organisme pour couvrir notamment les coûts de prévention, collecte, transport et traitement des déchets.

L'article en cause prévoit désormais que les éco-organismes contribuent à la prise en charge des coûts des opérations de réemploi et de réutilisation mises en œuvre par les collectivités territoriales dans le cadre du service public de gestion des déchets.

Cette prise en charge est définie par un barème national.

La loi indique également, en son article 72 (*C. envir.*, art. L. 541-10-18), que la prise en charge des coûts supportés par le service public de gestion des déchets d'emballages ménagers et de papiers sera réalisée par les éco-organismes selon les mêmes modalités financières que celles exposées ci-avant, prévues à l'article L. 541-10-2 précité. Cette contribution est limitée à 80 % pour les déchets d'emballages ménagers et à 50 % pour les déchets d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique, avec une exception à 100 % pour l'Outre-Mer.

3° Renforcement des obligations de tri à la source

La loi économie circulaire introduit de nouvelles obligations relatives au tri à la source, en vue d'accroître le recours à cette modalité de tri ; en matière de collecte séparée des déchets d'une part, et en matière de biodéchets, d'autre part.

L'article 74 instaure de nouvelles obligations en matière de collecte séparée des déchets. Il amende ainsi l'article L. 541-21-2 du Code de l'environnement relatif à la collecte séparée du papier, des métaux, des plastiques, du verre et du bois (tri dit « cinq flux ») et l'étend aux déchets de construction et de démolition ; à partir du 1^{er} janvier 2025, cette obligation de collecte séparée portera également sur les textiles.

Cet article 74 introduit en outre deux nouveaux articles dans le Code de l'environnement. D'une part, l'article L. 541-21-2-1 dispose que tout producteur ou détenteur de déchets doit mettre en place, dans ses propres établissements, des dispositifs de collecte séparée des déchets. Ces derniers doivent être adaptés aux différentes activités exercées dans lesdits établissements et accessibles au personnel si cela est pertinent. D'autre part, l'article L. 541-21-2-2 oblige les établissements recevant du public à effectuer une collecte séparée pour les déchets générés par le public et par leur personnel. Ces deux dispositions ont pour objet de renforcer la collecte séparée en l'étendant aux déchets générés tant par le personnel que par le public accueilli.

En outre, l'article 72 de la loi introduit l'article L. 541-10-18 du Code de l'environnement qui prévoit un dispositif harmonisé de tri sur les emballages ménagers, défini par décret en Conseil d'État. Dans ce contexte, les collectivités territoriales et leurs groupements devront veiller à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et des papiers à usage graphique s'organise selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national. Dans ce cadre, l'ADEME aidera les collectivités territoriales et leurs groupements en mettant à leur disposition des recommandations fondées sur un nombre restreint de schémas-types harmonisés d'organisation de la séparation des flux de déchets, de consigne de tri correspondantes et de couleurs des contenants associés.

S'agissant des biodéchets, l'article 108 de la loi prévoit une exception à l'article L. 2224-14 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lequel les collectivités doivent prioritairement collecter les déchets des ménages. L'article 108 permet aux collectivités de mettre en place, durant 5 ans, la collecte sélective des biodéchets dont les producteurs ne sont pas des ménages et alors que la collecte

des biodéchets des ménages n'est pas assurée. Cette dérogation est toutefois limitée aux biodéchets similaires aux biodéchets des ménages.

En outre, l'**article 88 de la loi** étend l'obligation de tri à la source et de valorisation biologique, prévue à l'article L. 541-21-1 du Code de l'environnement. Cet article obligeait les personnes produisant plus de 10 tonnes de biodéchets à mettre en place un tri à la source de ces déchets afin d'en permettre la valorisation et d'en faciliter le retour au sol. L'article L. 541-21-1 du Code de l'environnement dans sa nouvelle version précise d'une part que cette obligation s'applique aux personnes qui produisent plus de 5 tonnes de biodéchets par an et, d'autre part, que cette obligation s'appliquera au plus tard le 31 décembre 2023 à l'ensemble des producteurs, y compris les collectivités territoriales qui agissent dans le cadre du service public de gestion des déchets, et aux établissements publics qui génèrent des biodéchets. Dans ce contexte, l'ancien objectif prévu par le même article et étendant à tous les producteurs la même obligation au 1^{er} janvier 2025, est supprimé.

Dans le même article L. 541-1, I, 4^o du Code de l'environnement, l'**article 90 de la loi** conditionne l'ouverture de nouvelles capacités de tri mécano-biologique, mode de traitement des déchets s'appliquant aux ordures ménagères résiduelles qui n'ont pas été triées au préalable. Auparavant, cet article disposait que la généralisation du tri à la source des biodéchets ménagers ne rendait pas nécessaire la subvention des installations de tri mécano-biologique par les pouvoirs publics. Aujourd'hui il vient restreindre plus encore l'ouverture de ces installations : non seulement l'interdiction faite aux pouvoirs publics d'aider au développement de ces installations est confirmée, mais en plus l'ouverture de toute nouvelle installation est conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et les EPCI, de la généralisation du tri à la source des biodéchets.

4^o Précisions sur l'exercice de la compétence de gestion des déchets

La loi a également introduit de nouvelles dispositions affectant les collectivités territoriales dans l'exercice des compétences qu'elles détiennent au titre de la gestion des déchets.

En premier lieu, lors des débats sur le projet de loi, les parlementaires ont exprimé la crainte que les déchets produits dans certaines régions ne soient transportés dans d'autres régions pour y être éliminés. En résulteraient alors une atteinte au principe de proximité et un accroissement des émissions de gaz à effet de serre.

À l'issue des débats, il a été décidé que certaines **décisions relatives au traitement et à l'élimination des déchets peuvent, sous conditions, déroger aux prescriptions du plan régional de prévention et de gestion des déchets et au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**. En effet, ces instruments fixent un plafond à la capacité annuelle d'élimination des déchets non dangereux et non inertes par région. Les décisions visées sont celles portant sur l'origine géographique des déchets admissibles dans une installation de traitement de déchets ou sur la capacité annuelle autorisée d'une telle installation et autorisant la réception dans l'installation de traitement de déchets produits dans un territoire où l'insuffisance de capacité locale de traitement, constatée par le représentant de l'État dans ce territoire, empêche leur traitement sur ce territoire, lorsque ces décisions sont prises en application de la procédure d'autorisation environnementale ou des installations classées pour la protection de l'environnement dans les domaines du traitement et de l'élimination des déchets (*art. 119. – C. envir., art. L. 541-15*).

En deuxième lieu, l'**article 66 de la loi traite de la consigne**, par l'introduction d'un nouvel article L. 541-10-11 du Code de l'environnement. Il est ainsi prévu que l'ADEME publie chaque année un

rapport sur les taux de performance de la collecte et du recyclage des bouteilles en plastique pour boisson. Si ces rapports révèlent que les « performances cibles » en matière de collecte et de recyclage des bouteilles en plastique pour boisson ne sont pas atteintes, le Gouvernement devra définir après la publication du bilan réalisé en 2023, et à l'issue d'une évaluation des impacts économiques et environnementaux ainsi que d'une concertation avec les parties prenantes – notamment les collectivités en charge du service public des déchets – les modalités de mise en œuvre d'un ou plusieurs dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi. La mise en œuvre de dispositifs de consignes, qui devait être une disposition phare de la loi économie circulaire, a ainsi été retardée et limitée aux bouteilles en plastique pour boisson. Ce report de la mise en place de la consigne a été justifié, dans les discussions parlementaires, par le fait que celle-ci entraînerait pour les collectivités des coûts supplémentaires dans l'exercice de la compétence de gestion des déchets.

En outre, la loi prévoit la mise en œuvre de **dispositifs supplémentaires de consigne** pour réemploi et recyclage « à l'échelle régionale », en plus des initiatives volontaires individuelles. Ce dispositif est néanmoins soumis à deux conditions : d'une part qu'au moins 90 % des collectivités et de leurs groupements exerçant la compétence de collecte et de traitement des déchets et représentant plus des deux tiers de la population régionale en fassent la demande ; d'autre part que la collectivité en charge de la planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets émette un avis favorable.

Un décret en Conseil d'État devrait apporter des précisions utiles à la mise en œuvre de ces dispositifs de consigne.

En troisième lieu, s'agissant du principe de proximité, selon lequel le transport des déchets, de la collecte au traitement, doit être limité en distance et en volume, l'**article 71 de la loi** crée à l'article L. 541-1 du Code de l'environnement l'obligation, pour les collectivités titulaires de la compétence de collecte et traitement des déchets des ménages, de « veiller à son application ». À cette fin, pour la collecte des déchets relevant de leur compétence, les collectivités et les établissements publics pourront déterminer avec les producteurs les modalités d'accès au lieu de collecte proche du lieu de production des déchets, au besoin par convention.

Enfin, en quatrième lieu, l'**article 86** de la loi rétablit l'article L. 541-38 du Code de l'environnement **relatif aux boues d'épuration** qui avait été abrogé par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010. Ainsi, l'autorité administrative compétente détermine par voie réglementaire les conditions dans lesquelles les boues d'épuration peuvent être traitées par compostage, et les référentiels réglementaires sur l'innocuité environnementale et sanitaire applicables aux boues d'épuration devront être révisés au plus tard le 1^{er} juillet 2021. Il est en outre interdit d'importer des boues d'épuration ou toute autre matière obtenue à partir de boues d'épuration seules ou en mélanges, en France, à l'exception de celles provenant d'installations dont le fonctionnement est mutualisé avec un État voisin ou de la principauté de Monaco.

5^o Procédures de sanctions

L'article 61 de la loi prévoit, d'une manière générale, des sanctions administratives en cas d'inobservation d'une prescription définie à la section 2 relative à la conception, production et distribution de produits générateurs de déchets (soit *C. envir., art. L. 541-9 à L. 541-10-25*).

D'une part, le nouvel article L. 541-9-5 du Code de l'environnement prévoit qu'en cas de manquement à une prescription prévue à ladite section, le ministre de l'Environnement peut engager une procédure en notifiant les faits reprochés à la personne intéressée afin de lui permettre de présenter ses observations. Cette procédure peut s'achever par une amende administrative dont le montant ne peut

excéder, par unité ou par tonne de produit concerné, 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale. En outre, cet article précise qu'en cas de communication de données erronées par une personne soumise au principe de responsabilité élargie du producteur, le ministre chargé de l'Environnement peut ordonner le paiement d'une amende administrative au plus égale à 30 000 euros. On précisera à toutes fins utiles que ces sanctions ne s'appliquent pas aux prescriptions relatives à l'information du consommateur sur la qualité environnementale des produits générant des déchets (*C. envir., art. L. 541-9-1*), à la réparabilité des équipements électriques et électroniques (*C. envir., art. L. 541-9-2*) et à l'information sur les règles de tri des produits (*C. envir., art. L. 541-9-3*).

D'autre part, la loi introduit un nouvel article L. 541-9-6 du Code de l'environnement relatif aux sanctions applicables aux éco-organismes ou aux producteurs ayant mis en place des systèmes individuels. Le ministre de l'Environnement peut, après notification de l'intéressé, le mettre en demeure de se conformer aux prescriptions auxquelles il contrevient. Si cette mise en demeure est infructueuse, le ministre peut prendre différentes mesures comme le paiement d'une amende administrative, l'obligation de consigner entre les mains d'un comptable public une certaine somme, l'exécution d'office des mesures prescrites ou encore le paiement d'une astreinte journalière.

B. - Lutte contre les dépôts sauvages

La loi économie circulaire comporte un titre V intitulé « *Lutte contre les dépôts sauvages* », lequel renforce les pouvoirs de sanctions de l'autorité administrative (1°), permet le transfert de ces pouvoirs de police à un groupement de collectivités (2°) et introduit des dispositions spécifiques à certaines catégories de déchets (3°).

Pour rappel, aux termes de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement, le maire est l'autorité de police spéciale compétente en matière de lutte contre les dépôts sauvages et a la possibilité de faire application des procédures prévues à cet article pour mettre fin à l'existence de ces dépôts.

1° Renforcement des pouvoirs de l'autorité administrative

La loi économie circulaire renforce les pouvoirs de l'autorité administrative en matière de lutte contre les dépôts sauvages.

Ainsi, dans le cadre de la procédure de l'article L. 541-3 précité, l'Administration peut désormais sanctionner le producteur ou détenteur des déchets illégalement entreposés par une amende de 15 000 euros (*art. 93*). Cette amende sera recouvrée au bénéfice de la commune ou de l'EPCI, selon le titulaire du pouvoir de police (*art. 94. – V. infra*). La loi introduit également à l'article L. 541-46 du Code de l'environnement la possibilité d'éteindre l'action publique par le versement d'une amende forfaitaire de 1 500 euros, pouvant être minorée ou majorée à 1 000 ou 2 500 euros (*art. 97*).

Si le dépôt des déchets a été réalisé à l'aide d'un véhicule, il sera possible, après autorisation du procureur de la République, de procéder à la confiscation de celui-ci et à sa mise en fourrière (*art. 98. – C. envir., art. L. 541-46*). Dans cette hypothèse, la personne responsable est le titulaire du certificat d'immatriculation, par exception au principe selon lequel le conducteur est responsable des infractions commises dans la conduite du véhicule (*art. 101. – C. route, art. L. 121-2*). Cette disposition facilite donc la répression des auteurs de dépôts sauvages.

Enfin, pour **surveiller au mieux les dépôts sauvages**, l'article 100 de la loi (*CSI, art. L. 251-2*) accroît les possibilités de recours à la vidéosurveillance. Ainsi, si, auparavant, l'autorité de police pouvait recourir à cette technique aux fins de prévenir le dépôt de déchets, elle peut désormais également faire usage de cette faculté afin de constater

les infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets. Il a en effet été reconnu dans l'étude d'impact de la loi que des maires utilisaient la vidéosurveillance, non seulement pour prévenir les abandons de déchets, mais pour en identifier les auteurs. Cette disposition vise donc à faciliter l'exercice de leur pouvoir de police par les maires et à sécuriser ces pratiques.

2° Possibilité de transfert des pouvoirs de police

La loi économie circulaire introduit la **possibilité pour le maire de transférer, au titre de l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les pouvoirs de police de lutte contre les dépôts sauvages** à l'EPCI à fiscalité propre ou au groupement de collectivités compétent en matière de collecte des déchets ménagers (*art. 95*).

Ce transfert facultatif sera effectué selon la procédure prévue au IV de cet article : ainsi, sur leur proposition et si l'ensemble des maires des communes membres et le président de l'EPCI ou du groupement de collectivités expriment leur accord pour que le transfert de compétences soit opéré, le préfet du département concerné adoptera un arrêté décidant du transfert. La même procédure devra être suivie pour y mettre fin.

Il est également précisé que ce transfert de pouvoir de police spéciale s'opère sans préjudice des pouvoirs de police générale détenus par le maire sur le fondement de l'article L. 2212-2 du CGCT. Le maire pourra ainsi toujours agir pour assurer l'ordre public, et donc pour prévenir, notamment, les pollutions de toute nature.

Cette faculté de transfert répond à une demande forte des maires et des intercommunalités, la procédure prévue à l'article L. 541-3 du Code de l'environnement pouvant s'avérer lourde et coûteuse. Le transfert de pouvoirs de police vise ainsi à mutualiser les moyens et donner aux groupements de collectivités les moyens juridiques d'intervenir pour faire cesser les dépôts sauvages.

3° Dispositions spéciales pour certaines catégories de déchets

Des dispositions de la loi économie circulaire ciblent plus particulièrement certaines catégories de déchets que sont les véhicules hors d'usage d'une part et les déchets issus de la construction d'autre part. En effet, le secteur de la construction génère une quantité très importante de déchets, et les rapports parlementaires indiquent qu'une partie de ceux-ci alimente la problématique des dépôts sauvages.

S'agissant des véhicules hors d'usage, il est prévu que, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'État puisse accéder au fichier des véhicules terrestres à moteur assurés dans le cadre de sa mission de lutte contre la gestion illégale des véhicules hors d'usage. En outre, les possibilités d'action de l'autorité administrative face à des véhicules hors d'usage ou d'épaves sont accrues. Pour mémoire, l'autorité administrative pouvait mettre en demeure le titulaire du certificat d'immatriculation d'un véhicule, situé sur une voie privée ou sur le domaine public, privé des éléments indispensables à son utilisation normale et insusceptible de réparation immédiate à la suite de dégradations ou de vols, de faire cesser les atteintes à l'environnement, à la santé ou salubrité publiques. Désormais, l'article L. 541-21-5 du Code de l'environnement étend cette possibilité à l'ensemble des hypothèses où des véhicules ou épaves méconnaissent la réglementation sur les déchets et qu'ils peuvent constituer une atteinte à l'environnement, à la santé ou à la salubrité publiques, ou peuvent contribuer à la survenance d'un risque sanitaire (*art. 104*).

S'agissant des déchets issus de la construction, des règles distinctes de celles, générales, prévues à l'article L. 541-3 du Code de l'environnement sont appliquées. Ainsi, les devis relatifs aux travaux de construction, de rénovation et de démolition de bâtiments ainsi que les devis relatifs aux travaux de jardinage doivent obligatoirement

ment mentionner les modalités d'enlèvement et de gestion des déchets générés par les travaux ainsi que les coûts associés, et préciser notamment les installations dans lesquelles il est prévu que ces déchets soient collectés (art. 106. – C. envir., L. 541-21-2-3). Les manquements à cette obligation pourront être sanctionnés par une amende de 3 000 euros ou 15 000 euros, respectivement pour les personnes physiques ou morales. En outre, les personnes en charge des installations de collecte de déchets devront délivrer des bordereaux de dépôts des déchets, précisant l'origine, la nature et la quantité des déchets collectés, afin de permettre à l'entreprise ayant réalisé les travaux de justifier de leur traçabilité. À défaut, les installations s'exposeront à une amende de 75 000 euros et à une peine de 2 ans d'emprisonnement (C. envir., art. L. 541-46).

3. Modifications dans l'exercice des autres compétences

Les obligations et pouvoirs des collectivités n'ont pas seulement été modifiés dans l'exercice de leur compétence de gestion des déchets, d'autres dispositions revêtent un caractère plus transversal. Ainsi, certaines personnes publiques seront titulaires de nouvelles obligations en matière de lutte contre le gaspillage (A) et d'information des consommateurs et du public (B).

A. - Lutte contre le gaspillage

Le titre III de la loi, intitulé « Favoriser le réemploi et la réutilisation ainsi que l'économie de la fonctionnalité et servicielle dans le cadre de la lutte contre le gaspillage », accroît les possibilités dans lesquelles une personne publique peut avoir recours au don (1°) et introduit de nouvelles obligations en matière de commande publique (2°).

En outre, il est désormais possible pour toute personne morale contribuant aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage alimentaire d'obtenir un label « anti-gaspillage alimentaire » (art. 33. – C. envir., art. L. 541-15-6-1-1). Par ailleurs, il convient de noter que les collectivités et leurs groupements compétents en matière de collecte des déchets doivent permettre l'accès à leur déchetterie communale aux personnes morales relevant de l'économie sociale, solidaire et circulaire et de prévoir une zone de dépôt destinée aux produits pouvant être réemployés, afin notamment qu'elles puissent retraiter les objets réparables et permettre leur réutilisation et réemploi, ce qui vise à favoriser l'activité des recycleries (art. 57. – CGCT, art. L. 2224-13).

1° Élargissement des possibilités de dons

Les personnes publiques voient accroître leurs possibilités d'avoir recours aux dons de denrées alimentaires (a), mais d'autres types de biens pourront également être cédés gratuitement (b).

a) Dons de denrées alimentaires

Pour rappel, aux termes de l'article L. 541-15-6 du Code de l'environnement, afin de lutter contre le gaspillage alimentaire, certains acteurs, dont les opérateurs de la restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à 3 000 repas par jour, doivent conclure des conventions avec des associations habilitées afin de procéder à des dons de denrées alimentaires. Ces acteurs ne peuvent « rendre délibérément impropres à la consommation humaine ou à toute autre forme de valorisation » leurs invendus alimentaires encore consommables (on songe notamment aux pratiques de certaines entreprises de la grande distribution qui consistaient à asperger d'eau de javel les invendus).

À cet égard, la loi économie circulaire modifie les sanctions des manquements aux obligations de don de denrées alimentaires à une association habilitée. Il incombe dès lors aux titulaires de cette obliga-

tion de s'assurer de la qualité du don lors de la cession en mettant en place des procédures de suivi et de contrôle de ce don (art. 32. – C. envir., art. L. 541-15-6). Ils doivent également, sous certaines conditions, proposer la conclusion d'une convention de don à une ou plusieurs associations. Le manquement à cette obligation de procéder au don et d'en assurer le suivi constitue désormais une contravention de 5^e classe. En outre, rendre délibérément impropres à la consommation humaine les denrées alimentaires invendus encore consommables est désormais puni d'une amende d'un montant maximal de 0,1 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, au lieu de 3 750 euros auparavant (art. 30. – C. envir., art. L. 541-47).

b) Autres dons

En outre, les possibilités de recourir à des cessions gratuites au profit d'associations d'utilité publique ont été étendues au matériel informatique et aux constructions temporaires et démontables dont les services de l'État ou établissements publics n'ont plus l'emploi (art. 38 et 52. – CGPPP, art. L. 3212-2). Les établissements de santé peuvent céder gratuitement du matériel médical, sous certaines conditions (art. 39. – C. envir., art. L. 541-15-13). Par ailleurs, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent céder gratuitement leurs biens de scénographie dont ils n'ont plus l'usage (art. 53. – CGPPP, art. L. 3212-3).

2° Obligations dans le cadre de la commande publique et achat public

Des dispositions créent de nouvelles obligations trouvant à s'appliquer à la commande publique. Les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, lors de leurs achats publics et dès que cela est possible, devront prévoir des clauses et des critères utiles dans les cahiers des charges permettant de réduire la consommation de plastiques à usage unique, la production de déchets et privilégier les biens issus du réemploi ou qui intègrent des matières recyclées. Lorsque l'achat concerne un logiciel, l'Administration doit promouvoir celui permettant de limiter la consommation énergétique liée à son utilisation (art. 55). Toutefois, ces éléments ne sont pas chiffrés et la mention introduite « dès que cela est possible » suscitera peut-être des interrogations sur la portée qui pourra lui être donnée.

Il convient cependant de noter que, à compter du 1^{er} janvier 2021, le pouvoir adjudicateur sera titulaire d'obligations chiffrées en matière de commande publique. Ainsi, les biens acquis annuellement par les services de l'État et par les collectivités territoriales et leurs groupements devront être issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrer des matières recyclées dans des proportions de 20 % à 100 % selon le type de produit, sauf contrainte technique significative liée à la nature de la commande publique (art. 58). Ces obligations seront précisées par décret en Conseil d'État.

Dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments, il est désormais ajouté à l'article L. 228-4 du Code de l'environnement que la « commande publique » (le terme étant très large) devra veiller au recours à des matériaux de réemploi (art. 59), l'étendue de l'obligation en la matière, compte tenu du caractère générique des termes apparaissant difficile à mesurer.

En outre, le maître d'ouvrage sera tenu de réaliser un diagnostic relatif à la gestion des produits, matériaux et déchets issus de la réalisation de travaux de démolition ou de réhabilitation significative de bâtiments. Ce diagnostic devra notamment fournir les informations nécessaires relatives, en priorité, au réemploi de ces déchets ou, à défaut, à leur valorisation ou, à défaut, à leur élimination. Il devra également contenir des orientations sur leur traçabilité (art. 51. – CCH, art. L. 111-10-4).

D'autres dispositions s'appliquent à des secteurs spécifiques de la commande publique. Ainsi, il est interdit aux acheteurs d'exclure,

lors de leur achat de constructions temporaires, celles ayant fait l'objet d'un reconditionnement pour réemploi (sous conditions – *art. 56. – CCP, art. L. 2172-5*). En outre, les achats de pneumatiques devront porter sur des pneumatiques réchappés. Il ne s'agira cependant que d'une possibilité pour les véhicules d'urgence et militaires (*art. 60. – CCP, art. L. 2172-6*).

B. - Information du public et du consommateur

Un des objectifs affichés de la loi économie circulaire est de permettre une meilleure information du public sur les questions de réduction et de gestion des déchets (2°), ainsi que du consommateur sur l'impact environnemental des différents produits et services qu'il consomme (1°), afin qu'ils puissent se comporter de manière plus « éclairée » (*V. Exposé des motifs de la loi*).

1° Information du consommateur

La loi prévoit l'instauration ou l'expérimentation de divers mécanismes d'information des consommateurs. Il s'agit par exemple d'obligations d'information des consommateurs sur l'indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques (*art. 16*), de l'encadrement de la communication des entreprises sur les qualités environnementales de leurs produits (*art. 13*), etc. Parmi l'ensemble des dispositifs prévus, certains peuvent intéresser les personnes publiques.

Tout d'abord, la loi introduit la possibilité, pour les personnes privées ou publiques, de mettre en place un **dispositif d'affichage environnemental ou environnemental et social volontaire**, permettant d'informer le consommateur sur les caractéristiques environnementales et sur le respect de critères sociaux d'un bien, d'un service ou d'une catégorie de biens ou de services, basée principalement sur une analyse du cycle de vie.

Il s'agit d'une expérimentation qui sera menée pour une durée de 18 mois et dont les modalités de mise en œuvre seront précisées par décret (*art. 15*).

En outre, les éco-organismes devront mettre en place **une signalétique pour les produits mis sur le marché à destination des ménages** informant le consommateur que le produit en question fait l'objet de règles de tri, dont les modalités devront être précisées (*art. 17. – C. envir., art. L. 541-9-3*). Auparavant, l'existence de nom-

breux logos indiquant les modalités de tri d'un bien entraînait des confusions chez les consommateurs. Or le rapport annuel de la Cour des comptes de 2016 a révélé que les erreurs de tri sur les emballages représentaient un coût de 40 millions d'euros pour les collectivités territoriales.

L'objectif poursuivi est donc de généraliser le logotype « Triman » et de permettre un tri à la source plus efficace des consommateurs.

2° Information du public

Quelques dispositifs d'information du public sont également prévus. Désormais, à partir de l'école primaire, il devra être procédé à une **sensibilisation** à la réduction des déchets, au réemploi et au recyclage des produits et matériaux, ainsi qu'au geste de tri. Par ailleurs, les établissements d'enseignement technologique, professionnel, agricole et les centres de formation des apprentis devront veiller à favoriser la connaissance des techniques de mise en œuvre et de maintenance des dispositifs de réparation (*art. 24. – C. envir., art. L. 312-19*).

Cette disposition s'inscrit dans la volonté d'encourager les comportements responsables du public en matière de réduction et de gestion des déchets.

L'**article 124** de la loi enfin prévoit également la possibilité pour certains élus et fonctionnaires de suivre une formation en économie circulaire, prévention et gestion des déchets. Ainsi, si l'article 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires énonce déjà que les fonctionnaires ont droit à la formation professionnelle tout au long de leur vie, les parlementaires ont souhaité le compléter par des dispositions spécifiques à la formation sur la gestion des déchets. Cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Solenne DAUCÉ,
avocate associée, Seban & Associés
Julie CAZOU,
élève avocat
Théophile KEITA,
élève avocat

MOTS-CLÉS : *Environnement - Déchets*
Environnement - Économie circulaire