
Quel statut juridique pour les déchets agricoles ?

Thèse de doctorat en droit public sous la direction de Raphaël Romi, Université de Nantes, 500 f°, soutenue le 16 juillet 2001, devant un jury composé de Raphaël Romi (président), Laurence Boy (rapporteur), Philippe Billet (rapporteur), Jean-Claude Hélin et Olivier Théobald, mention Très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité.

Alexandra Langlais

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/305>

ISSN : 1777-5434

Éditeur

Association des ruralistes français

Édition imprimée

Date de publication : 20 juin 2002

ISSN : 1280-374X

Référence électronique

Alexandra Langlais, « Quel statut juridique pour les déchets agricoles ? », *Ruralia* [En ligne], 10/11 | 2002, mis en ligne le 25 juin 2003, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/305>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Quel statut juridique pour les déchets agricoles ?

Thèse de doctorat en droit public sous la direction de Raphaël Romi, Université de Nantes, 500 f°, soutenue le 16 juillet 2001, devant un jury composé de Raphaël Romi (président), Laurence Boy (rapporteur), Philippe Billet (rapporteur), Jean-Claude Hélin et Olivier Théobald, mention Très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité.

Alexandra Langlais

- 1 Destinée à s'appliquer à l'ensemble des déchets, la loi française du 15 juillet 1975 modifiée¹ ne fait pourtant mention que des déchets ménagers et industriels. Ceux d'origine agricole ne sont donc pas considérés par ce dispositif législatif puisqu'il ne s'agit ni de déchets industriels ni de déchets ménagers. En tant qu'activité professionnelle, l'agriculture et donc les déchets qu'elle produit s'écarte de l'activité ménagère. De ce fait, elle tend plutôt à se rapprocher de l'industrie. Bien que l'agriculture se soit de plus en plus industrialisée, l'assimilation entre l'industrie et l'agriculture n'a pas eu lieu et ne peut donc être traduite dans le domaine des déchets. Présentant un rapport sur les déchets industriels, le sénateur, M. Legrand soulignait leur spécificité à l'égard de ceux urbains et agricoles². Indirectement, les déchets agricoles présentent eux aussi une spécificité à l'égard de ceux industriels, sans être mentionnés par la législation relative aux déchets. Pourtant, le simple fait de répondre à la définition prévue par la 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 ”³, les font dépendre du régime juridique qui leur est réservé. Ils devront notamment respecter la date butoir du 1^{er} juillet 2002, date à laquelle les seuls déchets ultimes seront admis dans les centres de stockage.
- 2 Cependant, qualifier les “ résidus d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation [...] ” d'origine agricole de déchets n'est pas suffisant. D'une part, le régime applicable est généralement affiné à l'aide de catégories de déchets particulières. Or, *a priori* les déchets agricoles se distinguent de celles existantes puisqu'elles sont déterminées par leur origine. D'autre part, la directive modifiée du 15 juillet 1975 relative

aux déchets ⁴ prévoit d'exclure de son champ d'application, et donc du régime général, “ les cadavres d'animaux et les déchets agricoles suivants : matières fécales et autres substances naturelles et non dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ” (article 2). Cette exclusion est conditionnée par l'existence d'une législation couvrant ces déchets. Autrement dit, la directive envisage l'hypothèse d'une gestion autonome de ces déchets organisée par une autre législation. Cependant, elle ne définit pas clairement ceux qu'elle entend exclure alors même que l'expression de son exclusion “ les déchets agricoles suivants ” précise qu'elle ne prévoit pas d'exclure l'ensemble des déchets agricoles. Les cadavres d'animaux sont couverts par d'autres législations ⁵, mais qu'en est-il des “ déchets agricoles suivants ” ?

- 3 Face à l'éclatement des dispositions susceptibles de s'appliquer aux déchets d'origine agricole, aux silences et aux incertitudes, l'objet de la thèse a consisté à s'interroger sur la pertinence d'un statut juridique qui leur serait propre. Sujet à discussion, le terme de statut a été entendu dans son sens le plus fréquent : il s'agit selon Cyrille de Klemm de “ l'ensemble formé par la qualification juridique et le ou les régimes juridiques qui lui sont associés ”. Plus précisément, il définit la qualification comme “ le processus qui conduit le juriste à faire entrer les faits jugés pertinents dans les catégories de droit ” et le régime juridique par “ l'ensemble des règles qui, à un moment donné, s'appliquent à une catégorie juridique donnée ” ⁶. Il s'agissait donc d'apprécier si l'origine agricole des déchets présentait un caractère suffisamment attractif pour justifier l'existence d'une nouvelle catégorie de déchets assortie d'un régime juridique approprié. Autrement dit, les déchets agricoles présentaient-ils une spécificité permettant de les distinguer des autres catégories de déchets existantes ?
- 4 Dans un premier temps, cette démarche ne pouvait s'opérer sans l'aide d'une définition des déchets agricoles puisqu'elle était en mesure de constituer la quintessence d'une éventuelle catégorie de déchets. Cette définition a permis d'établir que l'on était en présence de déchets issus d'un processus de production du vivant modernisé. Elle n'a cependant pas pu échapper au caractère relatif de la notion de déchet, appréhendée sous l'angle des conceptions subjective et objective, ni même à l'absence d'une définition claire et commune de l'agriculture par les droits français et communautaire. Empreinte de subjectivité, puisque attachée au comportement de son détenteur, la définition littérale du déchet apparaît difficilement saisissable et elle se heurte à une conception plus objective qui prendrait en considération la valeur de la substance ou de l'objet rejeté par son détenteur. De même, appréhendée sous l'angle de ses produits, la conception communautaire de l'agriculture ne s'accorde pas toujours avec une conception française déterminée par l'activité agricole. Bien qu'handicapée par la combinaison de ces deux données incertaines, la définition des déchets agricoles révèle l'existence d'une hétérogénéité peu propice à la création d'une nouvelle catégorie de déchets. En effet, il peut s'agir aussi bien de produits phytosanitaires périmés que de pneus usagés ou encore de résidus de culture, de déjections animales... Cette diversité n'est pas en soi un obstacle à l'existence d'une nouvelle catégorie de déchets, comme peut en témoigner celle des déchets industriels ; ces derniers ne présentent en effet pas nécessairement des caractéristiques identiques tout en étant réunis au sein d'une même catégorie. Ceci apparaît comme un puissant argument en faveur du critère de l'origine.
- 5 Toutefois, afin d'apprécier la place des déchets agricoles ou leur spécificité résultant de leur origine agricole, il est apparu nécessaire dans un second temps de les confronter à la logique des catégories existantes. De cet examen, il ressort que seuls certains déchets

d'origine agricole présentent une spécificité propre à l'égard des autres catégories. En effet, en accord avec le droit communautaire⁷, les catégories françaises sont aussi définies par la nature du déchet et non par son origine. Au-delà de leur origine, chacune de ces catégories se subdivise selon son degré de dangerosité. Elles sont donc en mesure d'intégrer les déchets agricoles présentant les mêmes caractéristiques : des caractères de dangerosité pour répondre à celle des déchets industriels ou un caractère assimilables aux déchets des ménages. La définition de ces catégories par leur origine n'est donc pas révélatrice de l'importance à accorder à ce critère de définition. Il s'agit plutôt de mettre en relief ce qui caractérise ces déchets : la dangerosité pour ceux d'origine industrielle et au contraire le caractère non dangereux pour ceux d'origine ménagère. En ce sens, les déchets industriels comme ceux ménagers n'ont pas fait l'objet d'une définition juridique précise au sein de la législation relative aux déchets.

- 6 En revanche, les déchets agricoles du vivant résistent à toute intégration aux catégories existantes en raison de leur nature et surtout de leur finalité particulières. En effet, s'ils ne peuvent échapper à l'examen transversal de leur caractère dangereux ou non, le fait qu'ils soient susceptibles d'être exclus de la directive-cadre relative aux déchets, présume la reconnaissance d'un statut particulier. Leur exclusion du champ d'application de la directive-cadre les rendrait exclusifs des mesures de gestion prévues par celle-ci et ses directives complémentaires. Selon cette logique, les déchets radioactifs exclus de la directive-cadre relative aux déchets⁸ l'ont été aussi de celle relative aux déchets dangereux bien qu'ils présentent sans aucun doute cette caractéristique de danger. Cette particularité traduit la nécessité d'une prise en compte autonome de ces déchets. De plus, la qualification de déchets agricoles est expressément attribuée aux " matières fécales et autres substances naturelles et non dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ". Bien qu'incertaine, cette définition est juridiquement définie par la directive-cadre. Alors qu'une étude littérale de cette définition n'a pas permis d'établir précisément les déchets exclus par la directive-cadre relative aux déchets, les objectifs de l'exclusion ont permis de conclure qu'étaient désignés seulement ceux utilisés à des fins de fertilisation.
- 7 Néanmoins, la reconnaissance d'un statut propre à ces déchets n'est pas entièrement consacrée puisqu'elle soumet leur exclusion à l'existence d'une législation les couvrant (article 2 de la directive). *A contrario*, si aucune législation n'existe, les déchets susceptibles d'être exclus restent dans le champ d'application de la directive. Dès lors, la législation à laquelle renvoie la directive-cadre doit être en mesure d'assurer une protection au moins équivalente à celle qu'elle prévoit. Elle doit aussi être de même nature ; autrement dit, il doit s'agir d'une législation communautaire et non d'une législation nationale. L'objectif essentiel de la directive-cadre posé à l'article 4 vise à ce que les opérations d'élimination et de valorisation soient assurées par les États membres dans des conditions respectant la santé humaine et la protection de l'ensemble des composantes de l'environnement. La directive " nitrates " du 12 décembre 1991⁹ répond à ces critères : il s'agit bien d'une législation communautaire et elle est destinée à organiser l'utilisation des déchets exclus. Cependant, ce n'est pas suffisant pour prétendre à une protection équivalente à la directive-cadre relative aux déchets. La directive " nitrates " ne vise à réglementer l'utilisation de ces déchets qu'au regard de la protection des eaux et contre un seul polluant, les nitrates. En outre, la somme des législations pouvant s'appliquer à ces déchets exclus n'est pas non plus en mesure

d'assurer cette protection. Ces insuffisances reposent en particulier sur l'absence d'une protection réelle du sol à la suite d'une utilisation destinée à fertiliser les terres agricoles.

- 8 Ces mêmes insuffisances participent à rejeter l'absorption de la question des déchets agricoles exclus au sein de la logique de protection intégrée de l'environnement. En effet, élaborée sur un modèle similaire à la législation française sur les installations classées¹⁰, la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution¹¹ souligne elle-même l'absence d'une législation concernant les atteintes aux sols (considérant n° 6). Cette lacune conduit à une situation paradoxale : l'absence de législations pertinentes entraîne le maintien des déchets susceptibles d'être exclus dans le champ d'application de la directive-cadre. Or, comme il appartient aux États membres de mettre en application l'obligation prévue à l'article 4, celui-ci bénéficie d'une certaine latitude où ne sont pas garanties de meilleures conditions d'utilisation de ces déchets. En effet, la mise en application des dispositions relatives à ces déchets est assurée par la loi sur les installations classées, système juridique présentant nécessairement les mêmes lacunes que la directive du 24 septembre 1996 qui s'en inspire. Face à cette approche intégrée des atteintes aux différentes composantes de l'environnement, la création d'une nouvelle catégorie de déchets résiste. Il en est de même à l'égard de la prise en compte des exigences environnementales par la politique agricole commune. Cette dernière ne peut à elle seule juguler les difficultés environnementales des déchets produits par l'agriculture. La réorientation de ses instruments tels que les aides agricoles ou les droits à produire en faveur de l'environnement sont indispensables mais un garde-fou environnemental reste nécessaire pour canaliser cette action environnementale.
- 9 On aurait certes pu objecter qu'en l'absence de législation protégeant directement le sol, aucune autre législation ne pouvait être suffisamment pertinente pour couvrir ces déchets exclus. Dans ce cas, la directive " nitrates " ayant vocation à s'appliquer à ces déchets et dans une certaine mesure à protéger le sol aurait pu remplir ce rôle compte tenu de l'état de la législation relative à la protection du sol. Ce raisonnement aurait méconnu l'existence de mesures de précaution partielles prises pour les boues de station d'épuration qui sont des déchets utilisés sur les sols agricoles. Or, si certaines précautions ont été justifiées en raison de la présence de métaux lourds dans les boues, il apparaît cohérent de les étendre aux déchets agricoles qui, dans des termes voisins, peuvent contribuer à cette atteinte au sol et au caractère irréversible d'un dommage dont l'existence et les contours ne seraient pas définis. Or, si une prise en compte particulière des boues des stations d'épuration s'est justifiée en raison de leur utilisation sur les sols agricoles, pour quelles raisons une même logique n'animerait pas celle des déchets agricoles ? Ceci conduirait à préciser un mode particulier d'utilisation des déchets : l'utilisation des déchets sur les sols agricoles. Ainsi, cette catégorie de déchets agricoles se justifierait parce qu'elle vise à affiner une filière particulière de traitement au même titre que l'incinération. Cependant, l'utilisation de ces derniers dans le cadre de l'exploitation agricole ne répond pas tout à fait à la même logique que celle des boues. Leur utilisation doit reposer sur de solides connaissances agronomiques puisqu'ils contiennent des composants utiles à la plante mais qu'une quantité excessive les rend nocifs pour l'environnement et la santé humaine. Les boues contiennent en outre des composants, tels que le cadmium, qui sont dangereux et sans intérêt pour la plante. Cependant, si les boues sont effectivement débarrassées de ces éléments polluants après un traitement approprié, l'approche différente de leurs conditions d'utilisation ne se justifierait plus. Dans ce cas, celle-ci tiendrait plus à une représentativité ou une acceptabilité sociale

différente du déchet qu'à l'existence de réelles motivations environnementales. Toutefois, à l'origine, un contrôle plus important pour les boues s'avère nécessaire puisqu'elles contiennent des éléments plus dangereux que les matières fécales. Leur finalité n'en demeure pas moins la même : l'utilisation sur les sols agricoles. Dans ce cas, les déchets agricoles ne seraient pas seulement ceux de l'agriculture mais aussi ceux utilisés par l'agriculture. Leur origine ne serait que le reflet de leur spécificité, l'utilisation à des fins de fertilisation sur les sols agricoles.

- 10 Notre étude des déchets agricoles entendus strictement traduit une dualité entre ceux qui ne sont pas propres à l'agriculture et ceux propres auxquels on a réservé le terme de déchets agricoles. Cependant, la problématique de l'ensemble des déchets agricoles s'inscrit dans une logique plus large, puisqu'ils sont intimement liés au mode de production choisi. Corollaires de la production agricole, ils ne peuvent être appréhendés distinctement puisque leur nature et leur quantité ont évolué au gré de ce modèle jugé aujourd'hui trop productiviste. Ceci suppose, peut-être plus qu'ailleurs, que la responsabilité de chacun des acteurs concernés dans la production de ces déchets soit établie.

NOTES

1. Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, *Journal officiel* du 16 juillet 1975 (article L 541-1 et suivants du code de l'environnement).
2. Rapport de M. Legrand au nom de la Commission de contrôle des services publics responsables de l'application des dispositions concernant les déchets industriels toxiques, Doc. Sénat, 1983/1984, n° 408, p. 11.
3. Article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1975 relative aux déchets (article L. 541-2 al. 1 du code de l'environnement). L'article 1^{er} de la directive relative aux déchets les définit comme " toute substance ou tout objet qui relève des catégories de l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ".
4. Directive n° 75-442 modifiée du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *J.O.C.E.*, n° L 194 du 25 juillet 1975.
5. Il s'agit notamment de la directive n° 90/667/CEE du 27 novembre 1990 arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation des déchets animaux, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, *J.O.C.E.*, n° L 363 du 27 décembre 1990.
6. Cyrille de KLEMM, " Les éléments de l'environnement en droit positif ", dans Alexandre KISS [dir.], *L'écologie et la loi, Le statut juridique de l'environnement*, collection Environnement, Paris, Éditions L'Harmattan, 1989, p. 51.
7. Directive n°91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, *J.O.C.E.*, n° L 377 du 31 décembre 1991.
8. Article 2 point b) i) de la directive-cadre relative aux déchets.

9. Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *J.O.C.E.*, n° L 375 du 31 décembre 1991.

10. Loi n° 76-633 modifiée du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *J.O.* du 20 juillet 1976 (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement).

11. Directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, *J.O.C.E.*, n° L 257 du 10 octobre 1996.

INDEX

Index chronologique : XXe siècle