

III. Historique de la législation et de la réglementation

1. Avant la révolution industrielle

La production de déchets est inhérente aux activités humaines. Dans les temps préhistoriques, la faible taille des communautés et leur nomadisme limitent les problèmes liés aux déchets qui sont souvent entassés et abandonnés, pour le plus grand profit des archéologues et des historiens. La première évolution apparaît avec la sédentarisation et l'édification des premières cités. Si dans les campagnes les déchets sont utilisés comme matières fertilisantes, servent à l'alimentation animale ou sont brûlés, le développement des cités interrompt ce recyclage. Le déchet naît sur la scène de l'agglomération urbaine.

Une organisation de la collecte des ordures est connue pour quelques cités de l'Antiquité telle que Cnossos, capitale de l'empire minoen (2^{ème} millénaire avant J.C.), ou Rome (101 avant J.C.). A Cnossos, un traitement des ordures est même réalisé par fermentation dans de vastes fosses afin de produire un terreau agricole. Toutefois, ces villes ne regroupent encore qu'une population limitée.

Dans le cas des villes médiévales où il était d'usage de jeter les ordures dans les rues, la fraction qui n'était pas prélevée par les agriculteurs s'accumulait dans les rues, entraînant des nuisances et une surélévation de la voirie par rapport au sol des habitations. Les premières vellités de remède à cette situation datent du 12^{ème} siècle. En 1184, Philippe Auguste demande le pavage des rues et des voies de la cité. Seules les deux artères principales de Paris seront pavées donnant le « carreau du Roi ». Son entretien est à la charge des bourgeois. Sous Louis IX, les voies doivent être nettoyées lorsque le Voyer en publie l'ordre en faisant « crier le Ban ». Par un écrit de 1348, Philippe VI de Valois tente d'obliger les habitants à rassembler les ordures et à les porter « aux lieux accoutumés » et Charles VI obtient en 1404, la création de décharges à la périphérie des villes. Le déversement des déchets aux abords des bourgs ou des villes entraîne une modification du relief alentour. Ultérieurement les lieux de dépôts seront intégrés dans la ville qui s'étend. A Paris, de nombreux vallonnements sont dus à ces dépôts. Il en est ainsi des boulevards Beaumarchais et de Bonne Nouvelle ou du labyrinthe du jardin des Plantes et du « Mont Parnasse ». Louis XII (1506) met en place le premier service public d'enlèvement des ordures financé par le produit d'un impôt spécial. François 1^{er} qui rappelle les édits antérieurs

prend de nouvelles initiatives dont l'utilisation de paniers pour les ordures, leur tri et l'interdiction de les entasser sur la voie publique.

En réalité, durant de nombreux siècles l'autorité centrale restera impuissante à imposer ses vues sur le nettoyage des villes. Si le XVI^{ème} et le XVII^{ème} siècle voient la privatisation du déchet et la mise en place d'une organisation publique de la collecte et de l'élimination, toutes les mesures ne sont prises qu'en raison des nuisances et tout particulièrement des odeurs qu'il occasionne.

2. L'hygiénisme : de la fin du XVIIIème au début du XXème siècle

A la fin du 18^{ème} siècle, l'éclosion du mouvement hygiéniste s'accompagne du développement d'une nouvelle sensibilité par rapport à la santé et la mort. L'air est soupçonné de véhiculer, via les odeurs, des miasmes malsains. La découverte des micro-organismes par Pasteur, au début du XX^{ème} siècle, apportera une légitimité à l'hygiénisme. Les premiers éléments de législation ou de réglementation moderne apparaissent alors. Sous Napoléon 1^{er}, par décret impérial du 15 octobre 1810, naît la première organisation relative aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode.

Les établissements sont répartis en trois classes. La première, dont font partie les dépôts de boues et d'immondices, correspond aux établissements devant être éloignés des habitations. Pour la seconde classe, l'éloignement des maisons n'est pas rigoureusement nécessaire mais il importe de s'assurer que les opérations pratiquées sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages. Dans la troisième classe sont placés les établissements pouvant rester sans inconvénient auprès des habitations mais sont soumis à la surveillance de la police.

La création de ces établissements fait désormais l'objet d'une permission de l'autorité administrative, accordée pour les établissements de 1^{ère} classe, par arrêté en Conseil d'Etat. La demande d'autorisation doit être présentée au Préfet et affichée dans toutes les communes dans un rayon de 5 km. Les particuliers et les maires des communes disposent d'un délai d'un mois pour faire part de leur éventuelle opposition. La première nomenclature des établissements qui devait être annexée au décret du 15 octobre 1810, paraîtra dans l'ordonnance du 9 février 1825 relative à la classification des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

La législation et la réglementation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes vont être renforcées au fil des années et la nomenclature complétée jusqu'à la loi relative aux établissements dangereux du 19 décembre 1917. Ainsi, l'ordonnance du 14 janvier 1815, contenant le règlement sur les manufactures, établissements et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, étend le procès-verbal d'information de *commodo incommodo* aux établissements de 2^{ème} classe et le décret du 25 décembre 1901 modifiant la nomenclature des établissements dangereux ou insalubres introduit dans cette dernière l'incinération des ordures ménagères.

Les textes sur les établissements dangereux insalubres ou incommodes imposent des contraintes en matière d'implantation des installations de stockage de déchet et d'information du public mais le mode d'exploitation du dépôt n'est pas visé.

3. Les premiers textes spécifiques aux décharges de déchets ménagers...

La spécificité de la décharge et des différents modes d'exploitation apparaît pour la première fois dans le décret 52-967 du 13 août 1952 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 5 et 7 de la loi du 19 décembre 1917, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, modifiée par les lois des 29 avril 1932 et 21 novembre 1942 (annexe 1). Les dépôts de déchets ménagers sont désormais classés en classe 2 s'il sont exploités par fermentation en décharge contrôlée et en classe 1 dans tous les autres cas. Par ailleurs, les dépôts de déchets ménagers sont désormais soumis à autorisation préfectorale.

La circulaire de la Direction de l'hygiène et de l'assistance en date du 1^{er} juillet 1938 accompagnée d'instructions rédigées par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF) en date du 1^{er} juillet 1938, relative à l'évacuation des ordures ménagères des villes, précise, pour les points les plus significatifs du texte, la composition des déchets ménagers, l'origine de leur nocivité et demande l'arrêt de la mise en décharge brute des ordures. En effet, même si ce mode de traitement constitue un procédé de transformation biologique dont le résultat final peut être satisfaisant, le résultat n'est obtenu qu'au prix des plus graves inconvénients. Ces décharges favorisent le développement des mouches et des rongeurs agents de propagation des maladies contagieuses et constituent une grave menace pour la santé publique. Ces décharges peuvent être également en communication suffisamment directe avec des nappes utilisées pour l'alimentation et éventuellement y introduire des germes pathogènes.

En substitution, la mise en décharge contrôlée (couches peu épaisses de déchets, couverture par de la terre...) est préconisée. L'éloignement important de ce type de décharge vis-à-vis des habitations n'est plus nécessaire et le choix du site prendra en considération les distances de transport qui doivent être réduites le plus possible dans un souci d'économie. Une enquête géologique sera réalisée pour s'assurer que les eaux d'infiltration ne pourront rejoindre une nappe utilisée pour l'alimentation qu'après un parcours suffisant dans un sol de nature à effectuer une filtration convenable.

La circulaire interministérielle du 14 avril 1962 relative à l'évacuation et au traitement des ordures ménagères reprend, précise et complète le texte du CSHPF. Toutefois, ce texte permet encore, dans certains cas, la création de décharges brutes. Le décret du 24 août 1965 modifie la rubrique 169 en distinguant pour les dépôts de déchets ménagers la décharge brute et la décharge contrôlée. La décharge contrôlée, considérée comme un établissement dangereux insalubre ou incommode de 2^{ème} classe (rubrique 169), est subordonnée à une autorisation préfectorale après enquête et avis du géologue. Le site retenu correspond si possible à une dépression naturelle permettant d'y déposer plusieurs couches successives de déchets. Les carrières peuvent être utilisées sur dérogation au vu d'une étude très complète. Le dépôt de déchets dans l'eau est interdit, mais une dérogation peut être obtenue pour des terrains simplement marécageux.

La circulaire interministérielle du 22 février 1973 indique que seule la décharge contrôlée est désormais admise. La décharge contrôlée traditionnelle demeure la base du procédé, mais la décharge compactée répond aussi aux conditions d'hygiène requises. La décharge de déchets broyés peut aussi présenter des avantages. Les décharges dites simplifiées sont tolérées temporairement pour les petites collectivités. La circulaire du 9 mars 1973 relative aux décharges contrôlées de résidus urbains s'accompagne d'une instruction technique. Cette dernière réunit l'ensemble des prescriptions techniques applicables aux décharges contrôlées dont l'autorisation d'ouverture est demandée en application de la loi du 19 décembre 1917. Ce texte introduit des distances minimales d'éloignement par rapport aux immeubles habités par des tiers et aux zones de baignade ou aux zones conchylicoles. L'implantation dans le périmètre de protection rapprochée de captage est interdite. Une étude hydrogéologique est demandée s'il existe un risque de contamination des nappes. L'imperméabilisation de la base de la décharge et son drainage peuvent être prévus. Un contrôle de la qualité de l'eau de la nappe doit être réalisé pendant l'exploitation de la décharge et après sa fermeture.

Le décret du 26 avril 1976 supprime la rubrique 169 et introduit la rubrique 322 dans sa rédaction actuelle. Les décharges d'ordures ménagères et autres résidus urbains relèvent du

régime de l'autorisation (rubrique 322B2) au titre de la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

La circulaire du ministère de la santé en date du 9 août 1978, modifiée par la circulaire du 16 octobre 1984, introduit dans le règlement sanitaire départemental l'interdiction de toute décharge brute de déchets ménagers.

4. ... vers une politique globale des déchets

La directive du 15 juillet 1975 du Conseil des communautés européennes encourage la réduction à la source et la valorisation des déchets. Elle impose aux états membres de s'assurer que les déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement. Les installations de traitement font l'objet d'une autorisation de l'autorité compétente. Une planification des opérations d'élimination des déchets est établie par cette dernière.

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement abroge et remplace la loi du 19 décembre 1917. En plus de la protection du voisinage, ce texte vise à la protection du milieu naturel. Ces installations sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'Etat. Les installations de traitement de déchets des ménages sont classées sous la rubrique 322 et celles de traitement des déchets industriels sous la rubrique 167. Ces installations relèvent de l'autorisation préfectorale quel que soit le procédé employé et quel que soit le volume ou le niveau d'activité. Le régime d'autorisation préfectorale implique pour l'exploitant d'une installation des contraintes juridiques et techniques aux stades de l'implantation, de l'exploitation et de la cessation des activités. La demande d'autorisation établie conformément à l'article 3 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 donne lieu à une procédure comportant notamment une enquête publique et réunissant les avis des différentes instances.

L'instruction technique du 22 janvier 1980 sur la mise en décharge des déchets industriels définit les déchets industriels banals comme pouvant être admis dans les décharges autorisées pour les résidus urbains à conditions qu'elles aient une capacité suffisante (30 000 t/an). Cette instruction fait apparaître une classification des décharges en 3 catégories. Les décharges de classe I qui reçoivent les déchets industriels spéciaux sont créées sur des terrains imperméables (5 m, $K \leq 10^{-9} \text{m/s}$) qui assurent un confinement convenable des lixiviats. Les décharges de classe II qui reçoivent les déchets ménagers et les déchets industriels banals (DIB), peuvent être implantées sur des sites semi-perméables

(5 m, $K \leq 10^{-6}$ m/s) qui assurent une migration lente des lixiviats à travers une zone non saturée d'épaisseur suffisante. Les décharges de classe III, implantées sur des sites perméables ($K > 10^{-6}$ m/s), ne peuvent recevoir que des déchets inertes. Elle précise également les types de déchets devant être refusés sur les sites de classe I et de classe II ; il s'agit notamment de l'arsenic et des boues arsénieuses, des 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 trempe, solvants organiques, Polychlorobiphényles (PCB), explosifs, liquides inflammables, substances radioactives, acides et bases.

La circulaire du 16 octobre 1984 relative à la mise en décharge de déchets industriels comporte une instruction technique traitant de l'ouverture et de l'exploitation d'un site de décharge contrôlée de déchets industriels qui prévoit sous certaines conditions l'admission de certains déchets spéciaux dans les décharges de classe II et une instruction technique précisant le contenu de l'arrêté préfectoral réglementant une décharge de déchets industriels.

La circulaire du 11 mars 1987 relative à la mise en décharge contrôlée ou centre d'enfouissement technique de résidus urbains s'accompagne d'une instruction technique qui fixe les prescriptions à imposer dans les arrêtés préfectoraux d'autorisation des décharges susceptibles de recevoir des ordures ménagères ou des déchets qui leur sont assimilables. Ces prescriptions concernent l'implantation du site, les aménagements relatifs à la prévention de la pollution des eaux dont éventuellement des travaux d'étanchéification du site, le mode d'exploitation qui se fera en casiers, le drainage des lixiviats qui seront stockés et traités et, pour la première fois pour les décharges compactées, le drainage de gaz dont le traitement et la destination seront précisés par l'arrêté d'autorisation. L'aménagement et la surveillance post exploitation sont prévus. Cette dernière interdit l'admission des déchets générateurs de nuisances.

La loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement complète et renforce le dispositif mis en place en 1975. Ce texte stipule que les déchets industriels spéciaux ne peuvent pas être déposés dans des installations de stockage recevant d'autres catégories de déchets et, qu'à partir du 1^{er} juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes, c'est-à-dire des déchets résultant ou non du traitement des déchets, qui ne sont plus susceptibles d'être traités dans les conditions techniques et économiques du moment.

Les arrêtés du 18 décembre 1992 relatifs au stockage de certains déchets industriels spéciaux ultimes et stabilisés pour les installations nouvelles et pour les installations existantes sont modifiés par les arrêtés du 18 février 1994. A compter de cette date, l'élimination conjointe de déchets ménagers et déchets industriels spéciaux est interdite. Les déchets admis sont des déchets industriels spéciaux ultimes. Les déchets sont essentiellement des solides minéraux avec un potentiel polluant constitué de métaux lourds peu mobilisables. Ces déchets, répartis en 2 ou 3 catégories selon qu'il s'agit d'installations nouvelles ou existantes, doivent être stabilisés. Les déchets sont stockés par catégories dans des alvéoles différenciées. Le contexte géologique doit assurer une barrière de sécurité passive complétée par une géomembrane. Un dispositif permet le drainage des lixiviats qui sont traités avant rejet.

L'arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets ménagers et assimilés introduit de nouvelles contraintes pour les pétitionnaires et exploitants. Les déchets admis sur les installations sont précisément identifiés (listes de référence). Un contrôle au niveau de l'admission doit être réalisé. La barrière de sécurité passive doit comporter désormais de haut en bas une perméabilité $<10^{-9}$ m/s sur au moins 1 m et $<10^{-6}$ m/s sur au moins 5 m. La barrière de sécurité active est assurée par une géomembrane surmontée d'un dispositif de drainage des lixiviats. Des normes minimales applicables aux rejets des effluents liquides dans le milieu naturel sont fixées. Les installations de valorisation, de destruction ou de stockage du biogaz sont conçues et exploitées afin de limiter les nuisances, risques et pollutions dus à leur fonctionnement. Une bande d'isolement de 200 mètres autour de la zone à exploiter doit être garantie par l'exploitant de façon à éviter l'implantation d'activités ou occupations du sol dans cette zone incompatibles avec l'exploitation.

Par ailleurs, l'article 19 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, modifiant la loi du 10 juillet 1976, renforce la prise en compte de l'impact sur la santé publique des activités économiques, et notamment des installations classées.

La directive 1999/31/CE du 26 avril 1999, relative à la mise en décharge des déchets qui complète le cadre dans lequel s'inscrit la politique du déchet, introduit 3 catégories de décharges définies par le type de déchets admis (dangereux, non dangereux et inertes). Seuls les déchets ultimes seront admis sur les décharges. Certains déchets sont exclus des décharges. La transcription de cette directive en droit français s'est traduite par des modifications de l'arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets ménagers et assimilés et par la parution de l'arrêté du 30 décembre 2002 relatif au

stockage de déchets dangereux. Ce dernier texte abroge les arrêtés du 18 décembre 1992 relatifs aux stockages de déchets industriels spéciaux ultimes stabilisés pour les installations nouvelles ou existantes.

En référence à l'article 16 et à l'annexe II de la directive 1999/31/CE, la décision du Conseil du 19 décembre 2002 définit des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges.

5. Conclusion

La volonté de s'affranchir des nuisances (des impacts) liées aux déchets est très ancienne. Dans un premier temps, il s'agissait simplement de lutter contre les odeurs issues de la fermentation des ordures ménagères. Au XIX^{ème} siècle, aux odeurs est associée la crainte de maladies. L'élimination des déchets des villes devient alors une priorité. Les premières décharges sont créées et font partie des établissements dangereux incommodes et insalubres de 1^{ère} classe. Il s'agit alors de décharges brutes. Celles-ci sont implantées au plus loin des habitations. L'impact de ces installations sur l'environnement leur fera préférer à partir de 1938 la décharge contrôlée ou l'incinération. Considérée comme s'accompagnant de peu de nuisances pour les riverains, la décharge contrôlée, qui à partir de 1952 relèvera de la classe II, peut être créée à faible distance d'habitations. L'avis d'un géologue est requis pour le choix du site. La crainte de la contamination des nappes par les germes était alors la principale préoccupation.

A partir des années soixante-dix, la sensibilité grandissante de la société aux questions d'environnement, l'évolution considérable des quantités et de la nature même des déchets produits par les ménages ainsi qu'une meilleure connaissance des cas de pollution par des composés chimiques s'accompagnent d'un renforcement des contraintes pour les décharges. Une distinction est faite alors entre les décharges destinées aux déchets ménagers et industriels banals et celles acceptant les déchets industriels spéciaux. Les dossiers comportent une analyse de l'impact éventuel du site sur la qualité des eaux. Le drainage et le traitement des lixiviats deviennent obligatoires et le biogaz, désormais capté, fait l'objet de traitements destinés à minimiser les nuisances, les risques et les pollutions.

Au fil du temps, à des textes généraux, succèdent des textes techniques, très précis. Les contraintes imposées aux pétitionnaires conduisent à la création de décharges de plus en plus étanches en fond et en surface, alors que des réglementations organisent l'admission de déchets pour écarter, grâce aux tris et aux procédés de stabilisation, les polluants les plus dangereux pour la santé ou l'environnement.

L'impact de la décharge et des rejets d'effluents qui subsistent est apprécié par des paramètres globaux à caractère essentiellement environnemental. Toutefois depuis 1996, le renforcement du contenu sanitaire de l'étude d'impact conduit à s'intéresser directement aux effets des décharges sur la santé de l'homme.