
Circulaire du 18 mai 1977

Objet : relative au service d'élimination des déchets des ménages

(Application du titre IV de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 J.O. du 9 juillet 1977)

Destinataires : Préfets.

La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et le décret n° 77-151 du 7 février 1977 définissent les obligations des communes vis-à-vis de l'élimination des déchets des ménages. La présente circulaire a pour objet de préciser dans quelles conditions devront être élaborés les arrêtés explicitant l'étendue des prestations que doivent fournir désormais les communes. En effet, l'objectif visé par la loi du 15 juillet 1975 est d'offrir aux ménages avant le 15 juillet 1980, sur l'ensemble du territoire français, les possibilités d'éliminer leurs déchets, sans nuisance, en même temps que de promouvoir la récupération et le recyclage de certains composants de ces déchets, dans le cadre d'une politique nationale d'économie de ressources naturelles et d'énergie.

La présente circulaire comprend cinq parties.

Dans la première partie, il est traité des obligations et du rôle des communes vis-à-vis des diverses catégories de déchets dont elles doivent assurer l'élimination, des conditions et moyens techniques nécessaires pour remplir ces obligations ainsi que de l'organisation du service au niveau local.

Une deuxième partie fait un bref rappel des conditions financières dans lesquelles peuvent être assurées la mise en place et l'exploitation des équipements d'élimination des déchets ainsi que les différentes modalités de financement du service (taxe et redevances).

La troisième partie a trait aux règles d'établissement des arrêtés que vous serez amené à prendre pour fixer l'ampleur du service à assurer par les communes.

La quatrième partie concerne l'étude des moyens à mettre en oeuvre par l'ensemble des communes du département.

Enfin, la cinquième partie est relative à la lutte contre les déchets sauvages qui doit être engagée en application de l'article 14 de la loi du 15 juillet 1975.

I - Rôles et obligations des communes Moyens propres a les remplir

D'ici le 15 juillet 1980, la loi impose aux communes d'organiser sur leur territoire soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs groupements, un service d'élimination des déchets des ménages. Ce service concerne aussi les déchets d'autre origine qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risques pour les personnes et l'environnement, dans les mêmes conditions que les déchets des ménages. L'ampleur de ce service peut varier suivant la taille et la situation des communes, dans des conditions qui doivent être explicitées par un arrêté préfectoral.

I-1 - Obligations des communes à l'égard des différents types de déchets

I-1.1 - Ordures ménagères

Pour les ordures ménagères proprement dites, la collecte doit être assurée en porte à porte au moins une fois par semaine :

- durant toute l'année, dans les zones agglomérées comprises dans une ou plusieurs communes groupant plus de cinq cents habitants permanents ;
- pendant la saison, dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants en saison et dans les communes ou parties de communes classées telles que stations balnéaires, thermales ou de tourisme.

Dans les zones et communes autres que celles citées ci-dessus, la collecte doit être assurée au moins une fois par semaine soit en porte à porte, soit par mise à disposition du public d'un ou plusieurs lieux de réception convenablement équipés et aménagés (il peut s'agir, par exemple, de conteneurs enlevés périodiquement, d'aires de regroupement de sacs, ou, le cas échéant, de l'installation de traitement elle-même, c'est-à-dire d'une décharge contrôlée, d'une usine d'incinération ou de compostage, etc.).

Dans les communes ou groupements de communes comportant des terrains aménagés pour le camping ou le stationnement des caravanes, l'enlèvement des déchets doit être assuré au moins une fois par semaine

pendant la période de fréquentation, à partir d'un point de collecte (aire de rassemblement des récipients) aménagé pour chaque terrain.

I-1.2 - Déchets encombrants

En ce qui concerne les déchets volumineux ou encombrants des ménages, il faut également que leur élimination soit assurée dans des conditions définies par le maire. Leur collecte pourra être assurée, soit en porte à porte périodiquement ou sur rendez-vous, soit par mise à disposition de points de réception fixes ou périodiques, soit par réception directe dans une installation de traitement ou de récupération. En tout état de cause, le service devra comporter la mise à la disposition du public d'un lieu permanent de réception de ces déchets, convenablement aménagé.

Si l'enlèvement porte à porte est pratiqué périodiquement, on peut considérer qu'il faut respecter une fréquence minimale de deux fois par an. On devra également adopter au moins cette fréquence dans le cas de ramassage périodique à partir de points de réception ou de regroupement.

I-1.3 - Déchets ménagers spéciaux

En raison de leur inflammabilité, de leur toxicité, de leur pouvoir corrosif, de leur caractère explosif ou d'autres propriétés, un certain nombre de déchets des ménages ne peuvent pas être éliminés par les mêmes voies que les ordures ménagères sans créer de risques pour les personnes et l'environnement. Pour ces déchets, dont l'admission avec les ordures ménagères est refusée par le service (sauf, éventuellement, pour de faibles quantités des moins dangereux d'entre eux), la commune doit faire connaître ou être en mesure d'indiquer les moyens d'élimination (lieux de réception, installations de traitement et entreprises spécialisées).

De même, pour les déblais et gravats qui peuvent être produits par les ménages, le maire doit préciser les lieux et horaires de réception.

I-1.4 - Déchets d'origine commerciale ou artisanale

Certains déchets d'origine commerciale ou artisanale sont, de part leur nature (emballages, déchets de cantine, etc.), assimilables aux déchets des ménages et peuvent, eu égard aux quantités produites, être éliminés conjointement avec eux. Ils sont alors éliminés dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, il peut y avoir un intérêt économique à traiter aussi certains déchets industriels dans les installations recevant les ordures ménagères (meilleure utilisation des capacités de traitement, économie d'échelle, amélioration du P.C.I. dans le cas des installations d'incinération avec récupération de chaleur, apport de matières fermentescibles favorables au compostage, etc.). Les communes doivent organiser cette élimination conjointe en tenant compte des caractéristiques particulières de leur système de collecte et de traitement.

I-2 - Les installations de traitement

Le service d'élimination des déchets doit, bien entendu, comprendre un traitement convenable des déchets, c'est-à-dire effectué dans une installation réalisée et exploitée conformément à la législation des établissements classés (qu'il s'agisse de décharges contrôlées traditionnelles, de décharges compactées ou de décharges d'ordures broyées, d'usines d'incinération ou de compostage, ou de tout autre procédé de traitement). La liste des principaux textes précisant les règles de conception et d'exploitation de ces installations fait l'objet de l'annexe I.

Enfin, compte tenu de l'intérêt croissant que représenteront, dans l'avenir, le tri et la récupération de certains compostants des ordures ménagères (papier, verre, matières plastiques), il y a lieu de rechercher, aux termes mêmes de l'article 15 de la loi du 15 juillet 1975, des solutions de traitement qui valorisent au maximum ces divers constituants.

I-3 - Rôles ou prérogatives de l'autorité municipale

Les modalités d'élimination des différentes catégories de déchets énoncées ci-dessus, concernant notamment la fréquence de collecte, les caractéristiques des récipients, les horaires de présentation au service et de rentrée de ces récipients, les conditions de réception aux lieux de dépôt ou dans les installations de traitement sont définies par des arrêtés municipaux, pris en application des articles 12 et 13

de la loi du 15 juillet 1975, ainsi que des prescriptions du règlement sanitaire départemental. C'est également par arrêté municipal que seront fixées, le cas échéant, les modalités pratiques de mise en oeuvre d'une collecte permettant une récupération des matériaux. Ce texte doit, en particulier, mentionner que les déchets ainsi séparés ne peuvent être collectés que par le ou les collecteurs désignés par la commune, et ce afin d'éviter toute fuite de matériau causée par la « collecte sauvage ».

II - Financement du service d'élimination

Nous vous rappelons que l'article 12 de la loi du 15 juillet 1975 prévoit que l'ensemble des prestations précédemment définies doit être assuré sur la totalité du territoire d'ici le 15 juillet 1980. Au cas où ces prestations ne seraient pas assurées à cette date, les administrés seraient fondés à réclamer à l'autorité municipale l'instauration d'un service d'élimination prévu par la loi.

Ce service et la dépense correspondante ont donc un caractère obligatoire.

II-1 - Financement par l'impôt local ou par des redevances

Pour faire face aux dépenses de leur service d'élimination des déchets des ménages, les collectivités locales ont le choix entre deux modalités, essentiellement différentes, de gestion et de financement : soit le financement par l'impôt, c'est-à-dire par le « contribuable ». Les dépenses sont alors couvertes, soit par le budget de la collectivité locale, soit par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit par une combinaison de ces deux ressources. L'assiette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est assise sur le revenu net qui sert (ou servira en cas d'exemption temporaire) de base à la contribution foncière des propriétés bâties ;

soit le financement au moyen d'une redevance établie en fonction du service rendu et à laquelle sont assujettis les « usagers » du service, lequel est alors géré comme un service public à caractère industriel et commercial. La circulaire n° 75-71 du 5 février 1975 du ministère de l'intérieur précise un certain nombre de conditions auxquelles doit satisfaire un tel service.

Quel que soit le système de financement retenu pour les déchets des ménages, la collectivité locale peut percevoir une redevance pour couvrir les dépenses d'élimination des déchets d'autre origine - camping, commerce, artisanat, industrie. Dans le premier cas, c'est la redevance spéciale prévue au deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 15 juillet 1975. Dans le second cas, c'est la redevance établie pour l'ensemble du service.

II-2 - Subventions d'équipement de l'État

Le régime des subventions d'investissement pour la collecte et le traitement des ordures ménagères est régi par le décret n° 72-197 du 10 mars 1972 portant application de l'article 18 du décret n° 72-196 du 10 mars 1972. Une instruction du Premier ministre portant la même date précise et commente les textes précédents. De leur côté, pour les collectivités locales qui les concernent, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'agriculture ont apporté leurs propres commentaires et précisions sur les textes précédents à l'aide des circulaires n° C. 72-5036 du 28 juin 1972 et n° C. 73-5010 du 8 février 1973 du ministère de l'agriculture et de la circulaire n° 72-438 du 2 octobre 1972 du ministère de l'intérieur. En outre, les circulaires n° 72-250 du 2 mai 1972 et n° 72-429 du 18 août 1972 du ministère de l'intérieur et le décret n° 74-476 du 17 mai 1974, traitent des majorations de subventions en faveur des opérations d'équipement menées par les districts et syndicats intercommunaux à vocation multiple.

III - Établissement des arrêtés préfectoraux

La détermination des prestations, que doivent assurer les collectivités locales conformément à la loi, ne doit pas faire obligatoirement l'objet d'un arrêté unique pour l'ensemble des communes du département. Néanmoins, il importera de limiter le plus possible le nombre de ces arrêtés.

Vous ne fixerez bien entendu que les obligations minimales à assurer, même dans les cas où les services existants correspondent à des prestations plus larges.

Je vous rappelle que, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 77-151 du 7 février 1977, aucun arrêté ne pourra être pris sans qu'aient été recueillis les avis du conseil départemental d'hygiène et du conseil général et que les conseils municipaux aient été consultés.

Vous devrez, bien entendu, préparer vos textes en concertation avec les communes et en mobilisant les services des directions départementales concernées.

IV - Étude des moyens à mettre en oeuvre dans l'ensemble du département

Les communes ont le choix des moyens techniques à mettre en oeuvre pour remplir les obligations qui leur sont faites. Mais il est souhaitable que ces moyens fassent l'objet d'une étude d'ensemble au niveau départemental.

A cet effet, vous pourrez, si vous le jugez utile, constituer un groupe de travail dont la tâche pourrait s'ordonner de la manière suivante :

Dans un premier temps, il établira un tableau exact de la situation des communes vis-à-vis de l'élimination des déchets des ménages. A cet effet, une lettre d'enquête pourrait être adressée aux différents maires du département, les informant de la constitution du groupe de travail et leur rappelant les objectifs de la loi.

A partir des informations recueillies, le groupe pourra formuler des propositions concrètes de services de collecte et de traitement pour des communes ou ensembles de communes.

Trois cas peuvent se présenter :

1. Un service d'élimination des déchets des ménages existe et correspond aux objectifs fixés par la loi. Le groupe de travail pourra néanmoins étudier les possibilités d'extension, à plus ou moins brefs délais, des services existants aux zones périphériques (petites communes rurales). D'autre part, si le service actuellement assuré est insuffisant sur certains points, le groupe de travail pourra étudier, en accord avec les collectivités concernées, les solutions susceptibles de remédier aux lacunes constatées. Si la décharge contrôlée dite simplifiée a été admise à titre transitoire comme mode de traitement, ce système ne pourra être considéré comme satisfaisant à terme, et une autre solution devra être recherchée.
2. La mise en place d'un service d'élimination est en cours d'étude, soit sur le plan communal, soit dans le cadre d'un syndicat intercommunal : le groupe de travail devra en tenir compte et la mise au point du projet devra être poursuivie pour qu'il soit conforme aux objectifs fixés par la loi.
3. Le service d'élimination n'existe pas et sa création n'est pas envisagée à court terme pour les communes concernées : le groupe de travail doit alors entreprendre, en liaison avec ces communes, une étude de situation approfondie et leur proposer des solutions pour leur permettre de respecter les obligations légales.

Les propositions ainsi étudiées devront donner lieu à un document de synthèse, qui précisera les moyens techniques et financiers susceptibles d'être mis en oeuvre pour atteindre en temps voulu sur l'ensemble du territoire les objectifs découlant de la loi. Ce document constituera normalement un prolongement opérationnel du schéma de collecte et de traitement élaboré en application de la circulaire interministérielle du 17 novembre 1969. Mais il pourra, dans certains cas, être nécessaire de s'écarter sensiblement des hypothèses initialement envisagées dans le cadre du schéma, à la lumière de l'évolution constatée depuis, et en mettant à profit une meilleure connaissance des moyens techniques et financiers utilisables.

Après la publication des arrêtés, vous aurez à suivre leur mise en application concrète et à tenir à jour l'état de réalisation du schéma départemental à partir des renseignements recueillis au cours des phases d'enquête et des consultations préalables à la prise des arrêtés.

V - La lutte contre les déchets sauvages

L'article 14 de la loi fait obligation aux propriétaires et affectataires du domaine public d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent. En particulier, les communes sont donc tenues d'assurer, ou de faire assurer, sur la voirie et les terrains qu'elles gèrent, l'élimination des déchets sauvages.

Le développement des services communaux d'élimination des déchets est de nature à réduire les rejets sauvages, car dans la mesure où ménages, artisans et commerçants verront mis à leur disposition des moyens de collecte et des lieux de dépôts pour leurs déchets, ils seront moins tentés de les abandonner.

D'autres actions, préventives et curatives, n'en sont pas moins nécessaires et, particulièrement, tant que ces services ne seront pas partout en place. A cet égard, la loi confie, jusqu'au 15 juillet 1980, un rôle nouveau aux départements. Ils doivent, en effet, assurer l'élimination des déchets abandonnés lorsque le

responsable de l'abandon n'est pas identifié et que leur élimination entraîne des sujétions particulières pour les communes ou leurs groupements. C'est le cas, par exemple, de l'enlèvement des épaves de véhicules et d'autres déchets encombrants abandonnés, ou des actions qui requièrent des moyens spécifiques dépassant les seuls besoins communaux.

Ainsi que le prévoit la loi, l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets fournira aide et assistance aux départements.

Annexe

Principaux textes relatifs à la conception et à l'exploitation des installations de traitement des déchets des ménages et assimilés (1)

N.D.L.R. : Voir Circulaire du 22 février 1973, décret n° 72-676 et 72-677 du 27 juin 1972, circulaire du 6 juin 1972 et circulaire du 9 mars 1973 .