



JOURNAL DU DROIT DE
L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT

LEAD

DROIT MAROCAIN DES DÉCHETS MUNICIPAUX
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

MADANI Nabil

COMMENTAIRE DE LOI



VOLUME
11/2

LEAD Journal (Journal du droit de l'environnement et du développement) est une publication à comité de lecture basée à New Delhi et Londres et gérée conjointement par le Centre de droit de l'environnement et du développement à SOAS Université de Londres et le Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC)

LEAD est publié à www.lead-journal.org

info@lead-journal.org

ISSN 1746-5893

COMMENTAIRE DE LOI

**DROIT MAROCAIN DES DÉCHETS MUNICIPAUX
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

MADANI Nabil

Cet article peut être cité comme suit:
MADANI Nabil, 'Droit marocain des déchets
municipaux et développement durable',
11/2 *Law, Environment and Development Journal* (2015), p. 120,
disponible à <http://www.lead-journal.org/content/15120.pdf>

MADANI Nabil, Chercheur en Droit de l'Environnement et Développement Durable, Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales – Souissi, Université Mohammed V de Rabat - Maroc, nabil.madani@um5s.net.ma

Publié sous licence *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported License*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	122
1. La loi sur les déchets et les objectifs du développement durable	122
1.1 L'environnement, un enjeu majeur pour la gestion des déchets ménagers et assimilés	123
1.2 La gestion des déchets municipaux dans une perspective sociale	124
1.3 L'aspect économique de la gestion des déchets municipaux	124
2. Cadre juridique innovant ... mais encore lacunaire	125
2.1 Diversification de la notion de déchet	125
2.2 Les objectifs de la loi loin d'être réalisés	126
2.3 La responsabilité du fait des déchets municipaux : une responsabilité à l'apparence redoutable et à l'efficacité douteuse	127
2.3.1 Responsabilités limitées des générateurs/détenteurs de déchets	128
2.3.2 Partage ambigu de la responsabilité entre délégant et délégataire	128
Conclusion	129

INTRODUCTION

‘Dans un monde en pleine expansion démographique, la gestion des déchets devient un enjeu de plus en plus crucial de la promotion d’un environnement durable’.¹ Le PNUE considère que la gestion des déchets est ‘l’un des services publics les plus complexes et les plus coûteux et l’un des postes budgétaires les plus conséquents des municipalités’.²

Dans le but de relever les défis relatifs à une gestion efficace et rationnelle des déchets, le Maroc, comme bien d’autres pays du Sud, s’est engagé dans de multiples démarches réglementaires et institutionnelles en la matière.³ Cet engagement se focalise sur un effort soutenu d’adaptation et du renforcement et du renouveau de l’arsenal juridique qui servira de cadre d’action aux pouvoirs publics dans le domaine des déchets.

En effet, cet arsenal traduit une volonté d’offrir une profondeur stratégique et durable à l’action en instaurant des règles et des délais précis. Ainsi, les instruments juridiques et institutionnels relatifs au domaine des déchets sont de véritables leviers de développement durable. Ils en énoncent les principes et les objectifs généraux et en définissent le cadre réglementaire de mise en œuvre.⁴ Ces instruments juridiques ont pour vocation d’identifier les obligations et les responsabilités réciproques de toutes les parties prenantes.⁵

La promulgation de la loi n° 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination⁶ vient

réglementer la gestion des déchets en couvrant toute la chaîne de la collecte jusqu’à l’élimination en passant par le traitement et la valorisation.⁷ Par ailleurs, l’analyse du cadre réglementaire actuel montre qu’il existe un nombre important de textes et de dispositions⁸ qui se rapportent directement ou indirectement au développement durable et qui érigent un régime juridique spécifique pour les déchets municipaux (première partie). Néanmoins, ces dispositions souffrent de leur non effectivité dû à des obstacles qui entravent leur mise en application (deuxième partie).

1

LA LOI SUR LES DÉCHETS ET LES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le cadre juridique spécifique aux déchets municipaux vient d’être renforcé par les dispositions législatives de la loi 28-00 permettant de faire face à la problématique liée à la gestion de ce service public vital à travers une mise à niveau du secteur. Ladite loi a pour finalité de jeter les bases d’une politique ‘déchets’ qui s’articule autour d’un double objectif : d’une part, la modernisation des processus de gestion en vigueur dans le secteur des déchets et, d’autre part, la réduction, autant que possible, des impacts négatifs des déchets sur la santé humaine et sur l’environnement.

Aussi, les apports de cette loi excèdent-ils le comblement d’un vide juridique pour s’attacher à poser les jalons d’un cadre général de gestion adapté aux réalités du pays.⁹ Elle permet, par ailleurs, au

1 Programme des Nations Unies pour l’Environnement (PNUE), La crise mondiale des déchets – Pas de temps à perdre (Communiqué de presse, 6 novembre 2012), disponible à <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=2698&ArticleID=9317&l=fr>.

2 Ibid.

3 Agence Allemande pour la Coopération Technique (GTZ), Etude de la gestion des flux à travers des concepts et bilans des déchets (Programme de Gestion et de Protection de l’Environnement (PGPE), version définitive, 2008).

4 Ibid.

5 Conseil National de l’Environnement, Les instruments juridiques au service de la protection de l’environnement au Maroc (6ème session, 2009).

6 Dahir n° 1-06-153 du 30 chaoual 1427 (22 novembre 2006), BO n° 5480 du 7 décembre 2006.

7 Brahim Soudi et Hamid Chrifi, Options de gestion des déchets solides et municipaux adaptées aux contextes des Pays du Sud (Rabat: Editions Enda Maghreb, 2008).

8 Agence Allemande pour la Coopération Technique (GTZ), Etude de la gestion des flux à travers des concepts et bilans des déchets (Programme de Gestion et de Protection de l’Environnement (PGPE), version définitive, 2008).

9 Conseil National de l’Environnement, Les instruments juridiques au service de la protection de l’environnement au Maroc (6ème session, 2009).

Maroc d'honorer ses engagements souscrits dans de nombreuses conventions internationales recommandant la mise en place d'une gestion rationnelle et écologique des déchets.¹⁰

En tout état de cause, la loi sur les déchets ambitionne de mettre fin à la prolifération des décharges sauvages, à l'inexistence des installations de traitement et de valorisation, et notamment à la déresponsabilisation des producteurs des différents types de déchets, comme le déclare sa note de présentation. Par ailleurs, ledit cadre juridique est innovant également en sa prise en considération des objectifs du développement durable.

1.1 L'environnement, un enjeu majeur pour la gestion des déchets ménagers et assimilés

La loi sur les déchets est innovante en intégrant les objectifs écologiques dans ses dispositions, notamment en ce qui concerne la gestion rationnelle et écologique des déchets qui passe d'une logique d'élimination à une logique de réduction, voire de prévention. Le texte de la loi définit en effet les règles d'organisation des décharges existantes et appelle à leur remplacement par des décharges contrôlées en classant ces dernières en trois catégories distinctes en fonction des types de déchets qu'elles sont autorisées à recevoir et fixe les modalités d'ouverture et les prescriptions pour leur implantation.

Au-delà de l'objectif de réduction des nuisances causées par les déchets, parmi les grandes innovations nous citons l'obligation de valorisation et de recyclage des déchets dont la loi 28-00 définit les différents types de déchets et prévoit l'obligation de réduction de ces déchets à la source, l'utilisation des matières premières biodégradables et la prise en charge des produits durant toute la chaîne de production et d'utilisation.¹¹ Les déchets représentent désormais un gisement d'énergie et de

matières premières que l'on n'a plus le droit de gaspiller, ni de détruire. Il serait ainsi fixé par voie réglementaire les prescriptions techniques concernant le tri, l'emballage, la collecte, le transport, le stockage, le traitement et l'élimination des déchets.¹²

Par ailleurs, il était fréquent d'opter pour l'incinération en pleine air des déchets municipaux comme moyen pour leur élimination. Cette pratique causait une grande nuisance à l'environnement et à la santé humaine, notamment à travers les fumées toxiques qui en sont dégagées. L'incinération des déchets a donc été réglementée, voire interdite pour les déchets ménagers et assimilés, et ne peut être menée que dans des conditions bien particulières. Un texte réglementaire de l'activité de l'incinération des déchets a été adopté ; il s'agit du décret n° 2-12-172 du 12 jourmada II 1433 fixant les prescriptions techniques relatives à l'élimination et aux procédés de valorisation des déchets par incinération¹³ et qui a pour objet de définir les procédures administratives applicables aux installations d'incinération et de co-incinération, ainsi que les exigences techniques et les valeurs limites des émissions et des rejets issus de ces installations.

En outre, cette prise en charge écologique est manifestée également à travers l'incitation à la promotion des projets et activités contribuant à la réduction des émissions de gaz à l'instar des Mécanismes de Développement Propre (MDP) en mettant l'accent sur le secteur des déchets. Par ailleurs, le cadre juridique actuel de la gestion des déchets municipaux constitue une base solide pour réglementer les aspects environnementaux des activités de ce secteur au Maroc.¹⁴

¹⁰ Ibid.

¹¹ Agence Allemande pour la Coopération Technique (GTZ), Etude de la gestion des flux à travers des concepts et bilans des déchets (Programme de Gestion et de Protection de l'Environnement (PGPE), version définitive, 2008).

¹² Conseil National de l'Environnement, Les instruments juridiques au service de la protection de l'environnement au Maroc (6^{ème} session, 2009).

¹³ B.O. n° 6058 du 21 juin 2012.

¹⁴ Secrétariat de l'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement, Diagnostic du Système d'Evaluation Environnementale au Maroc (Projet MDP programmatique dans le domaine de la Gestion des Décharges contrôlées de Déchets municipaux, version finale, 2011).

1.2 La gestion des déchets municipaux dans une perspective sociale

En plus de l'enjeu environnemental, la gestion des déchets revêt une perspective sociale qui nécessite l'implication de toutes les parties-prenantes concernées par la gestion des déchets en s'appuyant sur des méthodes d'investigation, en bonne partie, participatives.¹⁵ Dans le cadre de cette dimension sociale, des préoccupations importantes sont accordées aux catégories défavorisées en contribuant à la lutte contre la précarité, la pauvreté et la marginalisation sociale de cette population que les déchets municipaux constituent une source importante de leur survécu.

D'ailleurs, la transition d'une décharge sauvage à une autre contrôlée aurait des impacts sociaux sur les récupérateurs informels dont la subsistance serait affectée par la fermeture des décharges spontanées. Ainsi, les cahiers des charges relatifs à la délégation de la gestion des décharges contrôlées incitent à les intégrer dans les nouvelles décharges en améliorant les conditions sociales de leur travail de ramasseurs de déchets. Nous pouvons également penser à l'ensemble des emplois liés à des activités de traitement des déchets en dépassant la logique d'élimination à un tri sélectif en multipliant les filières de leur valorisation et à ne mettre en décharge que les déchets ultimes.

1.3 L'aspect économique de la gestion des déchets municipaux

Si la gestion des déchets municipaux révèle des problèmes environnementaux ceux-ci traduisent les dysfonctionnements et l'inadéquation du système économique vis-à-vis des enjeux d'un développement durable. En effet, l'aspect économique dans la gestion des déchets est fortement présent du fait que le déchet a fait la transition, dans son appréhension juridique, du rang de *res derelicta* à celui de ressource à valeur économique.

Par ailleurs, la loi sur les déchets octroie aux communes la possibilité de la commercialisation et

de la réutilisation des produits des déchets valorisés ou de les concéder à d'autres utilisateurs. Pour cela, il est prévu pour les communes de procéder à l'organisation d'une collecte sélective et d'imposer la séparation de certaines catégories de déchets.

En ce qui concerne le financement de la gestion des déchets, il est prévu que le service public de la gestion des ordures ménagères donne lieu à la perception d'une redevance dont le taux est fixé par le conseil communal. Cette disposition permet aux communes de prélever des redevances pour les services rendus par le service public des déchets ménagers et assimilés. Les personnes autorisées à recevoir et gérer les déchets inertes, les déchets agricoles, les déchets ultimes et les déchets industriels non dangereux, peuvent également prélever une redevance pour les services rendus.

Cette transition a suscité l'émergence d'une économie des déchets. Les déchets sont des sous-produits de nos systèmes de production, de traitement et de consommation. Ils représentent une dimension importante de nos économies développées ou en développement. En effet, il existe une lacune incontestable dans le domaine de l'économie des déchets dans la littérature économique. Étudier l'économie des déchets, c'est analyser la particularité économique des déchets, des filières de valorisation (recyclage, valorisation agricole, incinération avec récupération d'énergie) et d'élimination (mise en décharge ou incinération simple, c'est-à-dire sans récupération d'énergie).¹⁶ Elle doit être appréhendée à travers tous les liens qu'elle tisse avec les autres éléments de la vie sociale. Autrement, l'économie, qui étudie comment les ressources rares sont employées pour la satisfaction des besoins des hommes vivant en société, doit également analyser comment elles sont détruites et chercher à apporter des solutions pour inciter les agents économiques à éviter cette destruction, ou pour trouver une compensation économique aux pertes encourues.¹⁷

En outre, faisant appel dans certains cas à des techniques nouvelles, la valorisation des déchets peut

¹⁵ Jean-Pierre Hannequart, *Gestion intégrée et durable des déchets* (Rapport introductif, Rabat, juin 2008).

¹⁶ Sylvie Lupton, *Économie des déchets : Approche institutionnelle* (Bruxelles : De Boeck 2011).
¹⁷ Ibid.

s'inscrire dans le cadre d'un nouveau modèle de croissance, tenant compte de la nécessité de préserver l'environnement.¹⁸ Nonobstant, si le droit des déchets municipaux est innovateur en matière de dispositions en faveur d'un développement durable, il reste encore du travail à faire quant à son renforcement et sa mise en application.

2 CADRE JURIDIQUE INNOVANT ... MAIS ENCORE LACUNAIRE

Le Maroc, à l'instar d'autres pays du sud, a connu une remarquable évolution quant à son cadre juridique des déchets, notamment à travers ses innovations en matière de planification départementale, d'information du public, d'incitation à la réduction et à la valorisation des déchets et aussi bien par la mise en place d'un système de contrôle et de répression des infractions en ce domaine. Egalement, ce cadre juridique jette les bases d'une gestion intégrée et durable des déchets.

Néanmoins, ce droit innovant souffre d'insuffisances et de lacunes qui entravent sa mise en œuvre et par conséquent la réalisation des objectifs escomptés. En effet, plusieurs contraintes juridiques limitent son efficacité, notamment en ce qui concerne l'appréhension juridique de la notion de déchets et l'efficacité du système de responsabilité environnementale du fait des déchets ménagers et assimilés.

2.1 Diversification de la notion de déchet

Reposant sur l'abandon, la notion de déchet est interprétée de manière extensive en raison de la fonction protectrice de l'environnement et de la santé que le droit attache à la catégorie juridique qui lui correspond, ce qui conduit la jurisprudence à une

casuistique sans cesse renouvelée.¹⁹ La loi marocaine sur les déchets a établi la distinction entre les déchets municipaux, les déchets industriels, médicaux et pharmaceutiques non dangereux, agricoles, ultimes et inertes et les déchets dangereux et qui relèvent chacun de dispositifs de planification et de traitement divers.

Il s'agit, pour cette distinction, de déterminer le niveau territorial compétent pour traiter chacun de ces déchets. Néanmoins, cette distinction mène à une dilution des choix généraux quant au traitement des déchets en conduisant à une partition du problème général de ceux-ci.²⁰ Dans ce contexte, il est fondamental de réunifier la notion de déchets tout en conservant au niveau opérationnel la distinction entre les différents types, en précisant la distinction avec les notions proches et en en tirant les conséquences sur le régime juridique et le traitement.²¹

Outre les trois types précités, le catalogue marocain des déchets distingue, parmi les déchets municipaux, les fractions collectées séparément, qui incluent les déchets dangereux (solvants, acides, pesticides, médicaments cytotoxiques et cytostatiques...) et non dangereux (papier carton, verre, vêtements...), et les déchets de jardins et de parcs. On est donc passé d'une notion relativement indistincte à une connaissance fine de la composition avec la possibilité de construire de véritables filières de prise en charge destinées au tri, recyclage, valorisation élimination, ou toute autre destination.²² Cette description très diversifiée des déchets, à côté de l'accumulation de déchets divers et de stocks, fini par s'accompagner d'une incertitude sur les durées et la rotation des stocks de déchets et les modalités de leur traitement, notamment en l'absence d'aucune cartographie à jour des déchets, de leur gisement, des équipements et pollutions avérées ou potentielles, des procédures de consultation et de décision liées

18 Marie Véronique et Henry Wittmann, 'Le recyclage des déchets : approche économique d'une activité nouvelle', 11 *Revue française d'économie* 165 (1996).

19 Patrick Thieffry, *Droit de l'environnement de l'Union Européenne* (Bruylant 2011, Bruxelles).

20 Yves Condé, 'La France et ses déchets : contribution à un nouveau dispositif pour un territoire durable', 22 *Annuaire des collectivités locales* 111 (2009).

21 *Ibid.*, 122.

22 *Ibid.*, 123.

au système général ou aux sous-systèmes de prise en charge.²³

La question de la diversification de la notion de déchet n'est pas propre au droit marocain, mais elle est posée même aux pays développés. Du fait, la définition de la notion de 'déchet' varie d'un pays à un autre selon sa perception et le degré de progrès technique qu'ils connaissent et a suscité plusieurs débats et faisait l'objet d'une multitude d'affaires judiciaires.²⁴ Par exemple, dans l'arrêt *Inter-environnement Wallonie*²⁵ et l'affaire *Palin Granit Oy* relative à la qualification de débris de pierre,²⁶ c'est la Cour de Justice de la Communauté Européenne qui a posé une première ligne de démarcation entre déchets et sous-produits en établissant trois conditions permettant d'extraire un résidu de la catégorie de 'déchet'. En effet, la notion de déchets doit s'articuler autour d'une unification quelle que soit leur nature. Cette unification se traduit par une unification de la politique de déchet. Néanmoins, il est aussi question de diversifier ladite politique en fonction des possibilités de prise en charge.

2.2 Les objectifs de la loi loin d'être réalisés

Le cadre juridique relatif aux déchets a pour objet 'de prévenir et de protéger la santé de l'homme, la faune, la flore, les eaux, l'air, le sol, les écosystèmes, les sites et paysages et l'environnement en général contre les effets nocifs des déchets'.²⁷ Cette finalité est manifestée à travers la réalisation de plusieurs objectifs.

Ledit cadre ambitionne, en plus de la prévention de la nocivité des déchets et de leur valorisation, leur réduction en consacrant l'un des principes de la gestion des déchets - leur hiérarchisation - qui considère la réduction des déchets parmi les options les plus durables et qui tendent vers l'instauration

d'une gestion intégrée et durable des déchets. La loi 28-00 vise également l'amélioration du service public relatif à la gestion des déchets municipaux via l'instauration de plusieurs outils : la planification des déchets, le régime de la déclaration/autorisation préalable et le système répressif des infractions.

Néanmoins, les actions mises en œuvre concernent, en une grande partie, le recours à la mise en décharge des déchets en l'absence de toute démarche tendant à la réduction de leur production. Ainsi, les pratiques actuelles de la mise en œuvre de la politique nationale des déchets municipaux, représentée principalement par le Programme National des Déchets Ménagers (PNDM), ne reflètent pas une articulation entre cette politique et les objectifs visés par le cadre juridique des déchets. Au début, la mise en décharge a été considérée la voie la plus optimale en matière d'élimination des déchets en passant des décharges sauvages, qui recevaient les déchets de tous types, aux décharges contrôlées²⁸ qui éliminent les déchets, au moins sur le plan théorique, d'une manière favorisant la préservation de la santé humaine et la protection de l'environnement.

En outre, la mise en décharge est considérée la pire solution, d'un point de vue environnemental, vu qu'elle est consommatrice d'espace et gaspillant des ressources.²⁹ Par contre, dans les pays développés, cette solution demeure le dernier recours après épuisement de toutes les autres possibilités de prévention, de recyclage et de valorisation. En effet, la mise en décharge doit être réservée aux seuls déchets ultimes et seuls les déchets qui ne peuvent être intégrés dans le cadre d'un processus de valorisation ou de recyclage avec un retour sur investissement peuvent être enfouis d'où la nouvelle appellation actuelle de 'centre de stockage de déchets ultimes'.³⁰

23 Ibid.

24 Paul Stookes, *A practical Approach to Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

25 CJCE, 18 déc. 1997, aff. C-129/96, point 33.

26 CJCE, 18 avr. 2002, aff. C-9/00, point 35.

27 Article premier de la loi 28.00 relative à la gestion des déchets au Maroc.

28 Jean Michel Balet, *Gestion des déchets* (Paris: Dunod 2^{ème} éd. 2008) 4.

29 Leila Haouaoui et Faten Loukil, *Evaluation du système de gestion des déchets ménagers en Tunisie* (Cinquième colloque international « Energies, changements climatiques et développement durable », Hammamet, Tunisie, Juin 2009).

30 Stéphanie Le Maitre, 'Gestion des déchets ménagers : du consommateur à l'acteur-citoyen' entre contrainte et persuasion' (Thèse de doctorat, Université de la Méditerranée d'Aix-en-Provence 2009).

Au Maroc, comme dans la plupart des pays du sud, et après près de dix ans sur la promulgation d'une loi spécifique aux déchets, la tendance actuelle met en exergue une grande importance accordée au passage des décharges sauvages aux décharges contrôlées.³¹ Il s'agit d'une alternative fortement recommandée pour réduire les impacts environnementaux de l'élimination des déchets mais elle reste en-dessous dans la hiérarchie des solutions les plus durables en matière de gestion des déchets.

Il existe des expériences prometteuses en matière de valorisation des déchets au Maroc, comme ailleurs, mais qui sont limitées et ne permettent pas de montrer l'existence d'une vraie politique de valorisation des déchets. Si elle existe, elle n'a pas encore généré ses effets, d'où le recours massif à l'ouverture de nouvelles décharges contrôlées.³²

En tout état de cause, le recours à la valorisation des déchets au Maroc est tributaire de la réponse à plusieurs questions concernant l'établissement de normes, l'engagement de la société et à l'efficacité des opérations de tri.³³ Par conséquent, les domaines d'application sont limités et les efforts en matière de réduction des déchets demeurent en dessous de la réalisation des objectifs envisagés par le cadre juridique des déchets.³⁴

De fait, la politique actuelle des déchets municipaux semble insuffisante où les principes de base sur lesquels elle repose ne permettent pas de réduire la quantité des déchets. De plus, les statistiques montrent une augmentation annuelle de la quantité des déchets.³⁵ Dans ce cadre, il est fortement

recommandé actuellement pour aboutir à la réalisation des objectifs du cadre juridique des déchets, et notamment celui de la réduction des déchets, de tendre d'une politique d'élimination à une 'politique de réduction'³⁶ en se basant sur la redéfinition de la notion et du régime de déchet.

2.3 La responsabilité du fait des déchets municipaux : une responsabilité à l'apparence redoutable et à l'efficacité douteuse

Il est reproché souvent la complexité et le caractère flou des finalités du droit de l'environnement. En effet, l'institution de la responsabilité, à condition d'être repensée, pourrait former le 'fil d'Ariane de ce labyrinthe', en plus du fondement éthique sur lequel le fonder.³⁷ En effet, quatre des principes juridiques fondamentaux de la gestion des déchets sont fondés eux-mêmes sur l'idée de la responsabilité ; il s'agit des principes de : précaution, prévention, correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement et pollueur-payeur.³⁸

Du fait, le droit de l'environnement reste un droit largement inefficace, non pas par défaut de règles, mais plutôt par mauvais vouloir systématique de les appliquer et par une forme d'organisation plus ou moins volontaire de leur inefficience.³⁹ De par cela, la responsabilité en matière des déchets municipaux se trouve dans une situation d'ambiguïté : d'une part, la responsabilité d'élimination des déchets apparaît diluée entre leur détenteur et les communes, acteur principal de collecte et d'élimination, étant donné que le déchet a le statut de *res derelicta* qui lui fait un objet qui a perdu son maître, son premier occupant, par prise de possession, par occupation. D'autre part, dans le cas de délégation du service public de gestion des déchets municipaux, les limites des

31 Brahim Soudi et Hamid Chrifi, Options de gestion des déchets solides et municipaux adaptées aux contextes des Pays du Sud, (Editions Enda Maghreb 2008, Rabat).

32 Bouchra Nadir, 'La gestion des déchets solides ménagers et assimilés : le développement d'une nouvelle politique territoriale environnementale', 89 REMALD 59 (2009).

33 Brahim Soudi et Hamid Chrifi, Options de gestion des déchets solides et municipaux adaptées aux contextes des Pays du Sud, (Rabat: Editions Enda Maghreb 2008).

34 Jean Michel Balet, Gestion des déchets (Paris: Dunod 2^{ème} éd. 2008) 87.

35 Yves Condé, 'La France et ses déchets : contribution à un nouveau dispositif pour un territoire durable', 22 Annuaire des collectivités locales 111 (2009).

36 Réseau Régional d'Echange d'Informations et d'Expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Maghreb et du Mashreq (REME), Rapport sur la gestion des déchets solides au Maroc (2014).

37 François Ost, 'La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement', 30/31 Droit et Société 281 (1995).

38 Ibid.

39 Corinne Lepage, 'Les véritables lacunes du droit de l'environnement', 127 Droit et environnement 123 (2008).

responsabilités des contractants, l'autorité délégante et le délégataire, restent à définir et les exemples de cas de conflits et de diminution de responsabilité dans plusieurs villes marocains, Casablanca, Rabat, Salé et bien d'autres villes, sont flagrants et illustrent cette réalité et que chacun dégage sa responsabilité et la jette à autrui.

2.3.1 Responsabilités limitées des générateurs/détenteurs de déchets

La question de la définition des responsabilités du générateur ou du détenteur des déchets soulève la problématique du régime de propriété du déchet. Elle n'est pas significative d'un transfert de la propriété dès prise en charge par les communes des déchets ménagers ou maintien de droit de propriété du particulier jusqu'à son élimination.

En effet, la prise en charge des déchets ménagers par les communes moyennant le financement de leur collecte et élimination par le budget communal ne résout pas sur le fond la question de la propriété du déchet. Cette question pose celle de la responsabilité du détenteur intermédiaire ou final du déchet ou du producteur. Elle peut être celle du producteur comme dans le cas de dispositifs dans d'autres pays relatif aux emballages, ce qui suppose que dès lors l'acquisition d'un bien avec son emballage par un consommateur il s'effectue un transfert de propriété sans celui de responsabilité.⁴⁰ En droit marocain des déchets municipaux, la loi établit une distinction entre générateur et détenteur de déchets en matière de responsabilité.

D'un côté, le générateur du déchet qui est défini comme 'toute personne physique ou morale dont l'activité de production, de distribution, d'importation ou d'exportation génère des déchets' a la responsabilité de réduire, quantitativement et qualitativement, les effets des déchets générés par ses activités en ayant recours à la technique disponible économiquement viable et appropriée et en informant l'administration de leurs caractéristiques. Cependant, cette mise en responsabilité du générateur du déchet reste limitée en l'absence de

dispositifs pour leur réglementation. A ce jour aucun texte réglementaire n'est apparu pour la définir comme il a été prévu en vertu de l'article 4 de la loi 28-00.

En outre, le détenteur de déchet, 'toute personne physique ou morale ayant la possession de fait des déchets', est responsable, sur le même pied d'égalité que leur producteur, d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination. D'ailleurs, la définition du déchet énoncée dans le troisième article de la loi 28-00 suppose une volonté d'abandon de la part du détenteur ce qui laisse le champ à la question de délimitation de la responsabilité par la propriété du déchet par leur détention ou leur génération et un déchet ne devient déchet que s'il est abandonné.

2.3.2 Partage ambigu de la responsabilité entre délégant et délégataire

Si parmi les objectifs du recours à la délégation du service public de la gestion des déchets ménagers figure le désengagement de la commune de l'exécution des tâches quotidiennes de collecte, de nettoyage et d'élimination des déchets, cela ne signifie en aucun cas la déresponsabilisation de celle-ci ; ce désengagement s'accompagne de la responsabilité de l'organisation du service, de son suivi et de son contrôle dans la logique du principe fondamental de la continuité du service public.⁴¹ Dans ce cadre, les communes sont dotées de larges pouvoirs de contrôle technique, administratif et financier, et de régulation de l'organisation et du fonctionnement du service.

Cependant, il est remarquable que les communes rencontrent des difficultés à assumer leur responsabilité de suivi et de contrôle de la délégation de la gestion du service public des déchets municipaux. En outre, suivant une jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat en France⁴², le délégataire du service public répond directement des dommages causés à des tiers par son activité à moins

⁴⁰ Yves Condé, 'La France et ses déchets : contribution à un nouveau dispositif pour un territoire durable', 22 Annuaire des collectivités locales 111 (2009).

⁴¹ Bouchra Nadir, 'La gestion des déchets solides ménagers et assimilés : le développement d'une nouvelle politique territoriale environnementale', 89 REMALD 59 (2009).

⁴² Agnès Bertrand, La responsabilité pénale du maire et de la commune (mémoire), disponible à http://www.juripole.fr/memoires/penal/Agnes_Bertrand/partie2.html.

qu'il y ait eu une faute initiale de conception ou que la faute soit liée à une décision administrative, sous réserve que la preuve en soit rapportée.

Sur le plan pénal, en revanche, bien que l'activité ait été déléguée, le président du conseil communal, représentant de l'autorité délégante et l'organe responsable du service public relatif aux déchets ménagers et assimilés, peut voir sa responsabilité engagée concurremment à celle de l'exploitant pour s'être abstenu de mettre en œuvre son pouvoir de police. Le président du conseil communal qui serait aussi déclaré responsable pourrait par son abstention fautive, être à l'origine d'une infraction imputable à la commune dont il est l'organe et le représentant, l'activité en cause étant l'objet d'une convention de délégation de service public, sous réserve toutefois, qu'elle ait été accomplie pour le compte de la personne morale⁴³. En outre, il est admis qu'à défaut d'être considéré comme l'auteur principal, le maire puisse voir sa responsabilité engagée sur le fondement de l'article 121-7 du Code pénal relatif à la complicité.⁴⁴

Par ailleurs, si la loi organique sur les communes et la loi 28-00 ont conféré aux communes la responsabilité du choix de mode de gestion, elles n'ont pas précisé ou mis à la disposition de ces derniers les moyens ou les compétences nécessaires pour remplir leur responsabilité en cas de délégation du service d'où le faible degré de leur implication et de l'intensité de leur contrôle. Ces conditions ont parfois amené les communes à se déresponsabiliser malgré les problèmes qui s'accumulent et comptent sur les délégataires pour tout prendre en charge alors qu'elles ne disposent pas des moyens humains, financiers et matériels nécessaires.⁴⁵

En outre, les termes de référence servant à l'élaboration du contrat de gestion déléguée sont souvent imprécises en ce qui concerne les sanctions qui s'attachent aux manquements du délégataire et particulièrement relatant les objectifs écologiques.

De fait, la protection de l'environnement devrait constituer une préoccupation principale dans la passation des contrats. Les manquements aux engagements contractuels devraient donner lieu à des sanctions pécuniaires à infliger aux délégataires selon des 'modalités d'émission et de recouvrement précises et faciles à mettre en œuvre'.⁴⁶

Néanmoins, les cas pouvant donner lieu à des sanctions ou à des situations de déchéance ou de résiliation sont libellés dans des termes trop généraux dans les contrats, ne permettant pas leur mise en œuvre sur le plan pratique. Ce sont les cas de l'écart d'investissement, de la rémunération des parties, de la faute grave et des conditions des révisions tarifaires. Egalement, il est constaté une faiblesse de l'application des pénalités infligées aux délégataires pour les services de propreté que leur montant cumulé jusqu'à fin 2012 a atteint 336 MDH.⁴⁷ En revanche, ces pénalités donnent lieu à un processus de négociation long et difficile qui entrave leur recouvrement par les autorités délégantes.

CONCLUSION

Partout dans le monde, au nord ou au sud, les villes doivent de toute urgence faire face améliorer la gestion de leurs déchets. Si elles ne le font pas, elles seront confrontées à une véritable crise comme la Banque mondiale nous y alerte dans son rapport intitulé 'What a Waste : A Global Review of Solid Waste Management'.⁴⁸ Il s'agit d'une crise relativement silencieuse qui s'amplifie chaque jour et qui semble aujourd'hui inévitable face à l'augmentation du niveau de vie d'une population urbaine sans cesse grandissante.

Il a été enregistré de forts progrès juridiques en la matière, mais des mesures additionnelles sont nécessaires, notamment pour combler les lacunes au niveau du cadre juridique relatif aux déchets ménagers et assimilés. En effet, les lacunes

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Bouchra Nadir, 'La gestion des déchets solides ménagers et assimilés : le développement d'une nouvelle politique territoriale environnementale' (2009) Volume 89 REMALD 59.

46 Cour des Comptes, Rapport sur la gestion déléguée des services publics (Maroc, 2014) 179.

47 Cour des Comptes, Rapport sur la gestion déléguée des services publics (Maroc, 2014) 32.

48 Daniel Hoornweg & Perinaz Bhada-Tata, What a Waste - A Global Review of Solid Waste Management (Washington, DC : World Bank, 2012).

subsistantes que connaît le droit des déchets municipaux particulièrement en ce qui concerne la responsabilité et son articulation avec la politique nationale du secteur ont des incidences sur le système de gestion sur deux volets : la gouvernance du secteur et la qualité des prestations fournies dans le cadre de ce service public.

Ainsi, la question de la gestion des déchets municipaux permet une approche intéressante et concrète du développement durable en cristallisant les problèmes environnementaux, sociaux et économiques sous une forme immédiatement perceptible dans un cadre territorial.⁴⁹ Du fait, il n'existe pas de bâton magique, ni de solutions miraculeuses en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés, mais il devient primordial l'adoption d'une théorie et d'une pédagogie qui procèdent par encastrement à ce que les relations associant les acteurs de leurs territoires soient prises en compte. Dans cette perspective, cette tendance remplacerait l'ancien triptyque : « *déchet, espace déchet et déchet social* » par un nouveau : « *déchet valorisé, espace réhabilité et intégration des personnes en difficulté sociale* ».⁵⁰

49 Rémi Guillet, 'Déchets et développement durable', 39 *Annales des mines* 35 (2005).

50 Gérard Bertolini et Mustapha Brakez, 'Gestion des déchets, innovations et territoires', in Hassan Zaoual éd. *Développement durable des territoires* (Paris: L'Harmattan, 2008).

*LEAD Journal (Journal du droit de l'environnement et du développement) est géré conjointement par le
Centre de droit de l'environnement et du développement à SOAS Université de Londres
soas.ac.uk/ledc
et le Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC)
ielrc.org*

