



COLEIT 2012

UNIVERSITÉ DE TECHNOLOGIE DE TROYES - 17 ET 18 OCTOBRE 2012

Ecologie industrielle et réglementation. Problématique liée à l'évolution de la réglementation européenne sur les déchets.

ADOUE Cyril^{a*}, ENCKELL Carl^b, LAVELLE Perinne^c,

^aConsultant Indépendant

^bCabinet ENCKELL Avocats

^cBIO Intelligence Service

Résumé

La réglementation est internationalement reconnue comme un facteur clé pour le développement des symbioses industrielles. Elle est un instrument fondamental pour le développement de ce type de pratique. En Europe, elle a pendant très longtemps compliqué la valorisation des flux de matières ayant le statut de déchet. Cette réglementation a toutefois considérablement évolué en 2008. La Directive 2008/98/CE introduit la possibilité pour un flux n'étant pas l'objet premier d'un processus de production de ne pas automatiquement avoir le statut de déchet. Selon certaines conditions techniques, économiques, environnementales et sanitaires, un tel flux peut être considéré comme un sous-produit ou un produit. Cette modification importante de la législation et de la réglementation est en cours. Elle aura naturellement un impact sur l'économie des filières de valorisation et des symbioses industrielles.

Cet article propose d'étudier les impacts potentiels de cette évolution réglementaire en partant d'un cas particulier : la valorisation des matières issues des déconstructions dans le BTP. Il est issu des travaux menés dans le cadre d'un projet de recherche, le projet TRADEMAT (TRAnsformation des DEconstructions du BTP en MATériaux Routiers). En effet les mécanismes de transcription en droit national laissent des marges de manœuvre non négligeables aux Etats-Membres. La convergence de l'application sur le terrain et des objectifs de la Directive (favoriser et simplifier les valorisations; développer une société européenne du recyclage) ne sont pas garantis.

Le cas étudié concerne donc les déchets inertes du BTP. L'objectif de cet article est d'identifier les problématiques liées aux différentes options d'application de la Directive 2008/98/CE sur le terrain, ceci d'un point de vue des acteurs de la valorisation (les recycleurs) des matières issues du BTP.

* adoue.cyril@gmail.com

Ces travaux s'appuient sur :

- une analyse bibliographique relative à la réglementation et au recyclage de ces déchets dans le cadre de la transcription de la Directive de 2008 en Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni, complétée par des entretiens avec les autorités locales et les fédérations professionnelles concernées.
- une analyse juridique de l'application de la réglementation déchets actuelle et à venir pour la filière recyclage des déconstructions du BTP, des différents scénarii sur la sortie ou non du statut de déchet pour les produits recyclés et de l'impact juridique sur l'ensemble de la filière.

Mots-clés : Ecologie industrielle, réglementation, déchet, produit.

1. Introduction

Un des principaux champs d'actions proposé par l'écologie industrielle est celui des symbioses industrielles, visant notamment à optimiser l'usage des ressources et à limiter la consommation de ressources non renouvelables en particulier. La substitution d'un flux de matière première vierge par un flux de co-produits ou de déchets peut combiner plusieurs avantages économiques et environnementaux. Le producteur du flux peut voir ses coûts de traitement diminuer voire se transformer en bénéfices s'il arrive à vendre son flux. L'utilisateur peut modérer ses coûts d'approvisionnement. La consommation de matières premières diminue de fait et les impacts environnementaux (consommation énergétique, émission de CO₂...) liés aux activités concernées sont a priori également destinés à diminuer. Plusieurs facteurs sont toutefois susceptibles d'influencer les deux acteurs en transformant de potentiels risques sociaux et financiers en problèmes réels, et en modifiant l'intérêt économique de l'échange, condition sine qua non à sa réalisation.

La réglementation est internationalement reconnue comme un facteur clé pour le développement des symbioses industrielles. Elle est un instrument fondamental pour le développement de ce type de pratique.

En Europe, elle a eu un impact non négligeable sur l'intérêt des synergies relatives à des échanges de flux de matières, notamment lorsque ceux-ci ont un statut de déchets. Depuis 2008, la réglementation européenne a toutefois connu une évolution déterminante : la possibilité pour un flux de déchets de perdre ce statut administratif sous certaines conditions.

Des questions se posent quant à la transcription et la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation, en cours, et a priori positive pour le développement des valorisations matière des déchets et co-produits. A travers les résultats d'un projet de recherche financé par l'entreprise Yprema, le projet TRADEMAT explore les différentes modalités d'application dans divers pays européens ainsi que certains risques introduits par cette nouvelle réglementation pour un cas particulier de valorisation : la valorisation des déconstructions du BTP.

2. Contexte et problématiques antérieures

2.1 Echanges d'eau ou d'énergie

Les travaux antérieurs montrent que, concernant des synergies relatives à des échanges d'eau, de vapeur, d'autres utilités transportées par des canalisations, des contraintes techniques sur les matériels existent et des règles d'urbanisme relativement simples sont à respecter. L'accompagnement procédural de ces échanges d'eau et d'énergie reste donc la plupart du temps simple et semble peu impacter l'intérêt de la synergie et le temps de réalisation.

2.2 Echanges de matières : une problématique liée au statut réglementaire du flux

Un flux de matières se transporte beaucoup plus facilement qu'un flux de vapeur ou d'eau. Dans le cadre d'une synergie de substitution entre deux entités d'un territoire, son statut administratif va s'avérer déterminant.

Il peut être valorisé pour les fonctions qu'il est susceptible de remplir (des palettes réutilisées par exemple) ou pour sa composition physico-chimique (un flux de papier que l'on souhaite recycler). Un flux peut également être valorisé pour son pouvoir calorifique (un flux de déchets-bois brûlé dans une chaudière).

Si le flux de matière n'est pas considéré comme un déchet, il n'est pas soumis à des mesures particulières autres que celles inhérentes à sa composition et son comportement (produit dangereux...). Ce type d'échange n'est considéré par la réglementation que s'il implique, pour une des deux installations, des modifications encadrées par une rubrique supplémentaire de la nomenclature ICPE. Le flux peut par exemple nécessiter quelques modifications (purification...) avant d'être réinjecté dans le procédé « récepteur ».

Si le flux de matières possède le statut de déchet, les répercussions pour les acteurs industriels sont conséquentes.

La valorisation matière d'un déchet venant d'une Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) implique généralement une transformation du déchet (réparation,

calibrage, dépollution...) chez le producteur de déchets, chez le valorisateur, ou à l'interface des deux dans une autre entreprise. L'opération d'adaptation du déchet aux besoins du procédé consommant le flux entraîne donc la sujétion à l'une des rubriques de la nomenclature des ICPE liées au traitement de déchets pour au moins un de ces acteurs : 2791 (Installation de traitement de déchets non dangereux), 2716 (Installation de transit, regroupement ou tri de déchets non dangereux non inertes) ... Ces rubriques relèvent pour la plupart du régime de l'autorisation. La procédure d'autorisation s'étale sur douze à dix-huit mois. Cette durée s'associe à la complexité de la procédure et au niveau élevé de prescriptions techniques. Si la motivation des industriels n'est pas suffisamment forte, elle peut devenir un facteur rédhibitoire.

Le point clé de cette interaction entre les échanges de flux de matières et la réglementation environnementale est donc le statut du flux. La réglementation européenne en matière de déchets était régie par la directive de 1975 sur les déchets et par un ensemble de jurisprudences. La directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 définissait le déchet comme : « Toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou a obligation de se défaire. »

La définition française du déchet est inscrite à l'article L. 541-1 II du Code de l'Environnement : « Est un déchet au sens du présent chapitre 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. »

Ces définitions introduisent un critère de subjectivité fort lié aux termes « se défait » ou à la notion « d'abandon ». Elles permettent ainsi aux juridictions européenne et nationale de qualifier de déchets tout ce qui n'est pas l'objectif premier de la production (l'essentiel des flux sortants de l'industrie même si la matière est valorisée ou qu'elle possède une valeur économique).

Une fois acquis, ce statut de déchet ne pouvait être perdu, à de rares exceptions près. Des Etats (Allemagne, 1995 ; Belgique, 1999) désireux de favoriser la valorisation en créant un statut intermédiaire pour la matière valorisée ont essayé d'aller plus loin en s'appuyant sur la subjectivité de la définition. Leur position n'a cependant pas eu sur le moment le succès escompté auprès des instances Européennes.

3. La nouvelle réglementation déchet

Si les mesures isolées de certains Etats - Membres n'ont pas eu un effet immédiat, elles ont contribué à faire évoluer la réglementation déchet en profondeur.

L'adoption de la Directive Européenne n°2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets (dite Directive Cadre Déchets) a marqué une étape déterminante. Très innovant, ce texte ambitionne de refondre l'économie des déchets en instaurant une « société européenne du recyclage », dans un but de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Il faut ajouter que le préambule de la directive cadre précise les objectifs visés et justifie la directive comme moyen d'action. En particulier, elle précise à partir de quel moment certains déchets cessent d'être des déchets, en définissant des conditions de « fin de la qualité de déchet » qui assurent un niveau élevé de protection de l'environnement et un avantage sur le plan environnemental et économique. Ce texte fondamental introduit également la possibilité pour un flux de déchets de perdre ce statut sous certaines conditions. La transcription en droit français a été faite par ordonnance (Ordonnance du 17/12/2010). Elle stipule que pour qu'un déchet perde juridiquement cette qualité et puisse devenir un produit, il doit satisfaire à quatre conditions fixées, codifiées à l'article L.541-4-3 du Code de l'Environnement. Cet article stipule que :

« Un déchet cesse d'être un déchet après avoir été traité dans une installation visée à l'article L. 214-1 soumise à autorisation ou à déclaration ou dans une installation visée à l'article L. 511-1 soumise à autorisation, à enregistrement ou à déclaration et avoir subi une opération de valorisation, notamment de recyclage ou de préparation en vue de la réutilisation, s'il répond à des critères remplissant l'ensemble des conditions suivantes :

- la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
- il existe une demande pour une telle substance ou objet ou elle répond à un marché ;

- la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ;
- son utilisation n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine. »

4. Problématique posée par la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation en France : le cas des déconstructions du BTP.

Si cette évolution réglementaire semble supprimer un des freins au développement des synergies matières, les conditions de sa mise en œuvre font apparaître certaines problématiques.

Les réflexions et éléments suivants sont issus du projet TRADEMAT. TRADEMAT est un projet de recherche animé par la société Yprema. Yprema est une société française indépendante de recyclage des déconstructions du bâtiment et travaux publics. Elle transforme bétons de déconstruction, couches de chaussées et terres d'excavation en matériaux pour le BTP (techniques routières, voirie et réseaux, terrassement...). L'activité de l'entreprise est directement impactée par la directive de 2008 : la définition de ses productions change et la Directive fixe des objectifs de recyclage à 2020 pour certains types de déchets. Les déconstructions du BTP en font partie. L'objectif de recyclage à atteindre pour les Etats - Membres est de 70% (aux alentours de 60% aujourd'hui en France). Les objectifs du projet TRADEMAT étaient donc :

- D'étudier et de comprendre l'impact sur la filière de recyclage des déconstructions du BTP, de l'évolution de la réglementation sur la sortie du statut de déchet à partir de plusieurs scénarii ;
- D'étudier et de comprendre les conditions de sortie du statut de déchet ;
- De développer une méthodologie pour sortir de ce statut et de la diffuser au sein de la filière afin de contribuer à l'atteinte des objectifs 2020.

Afin de mener à bien ce projet, Yprema s'est entourée d'une équipe d'experts :

Table 1 : liste des experts du projet TRADEMAT

| Domaine d'expertise | Structure | Experts |
|---|--------------------------|--------------------------------|
| Déchets | BIO Intelligence Service | Perrine LAVELLE Mathieu HESTIN |
| Réglementation environnementale secteur BTP | Géo+environnement | Julien REDON-BRILLAUD |
| Droit de l'environnement | Enckell Avocats | Carl ENCKELL |
| Impacts environnementaux et sanitaires des matériaux | ATEK Conseil | Christian MIGNOT |
| Laboratoire | RINCENT BTP | Pascal OGER |
| Développement commercial et caractérisation d'un marché | APPLICOM | Patrick STENPIEN |
| Caractéristiques techniques des matériaux du BTP | Pierre SILVESTRE | Pierre SILVESTRE |
| ACV | Efficient Innovation | Pierre-Marie GUINEHEUC |
| Ecologie industrielle, R&D, | Cyril ADOUE | Cyril ADOUE |

Yprema appartient à l'espèce industrielle des recycleurs. Ces activités d'interface entre les producteurs de déchets et les valorisateurs sont indispensables au développement des symbioses industrielles et de la valorisation des déchets et co-produits en général.

Si les matériaux recyclés, dont la valorisation ultérieure était possible dans le cadre de l'ancienne réglementation déchet, n'obtiennent pas le statut de produit dans le nouveau cadre réglementaire, leur valorisation pourrait être remise en question. Cette problématique touche le flux en lui-même mais elle concerne également l'intégralité de la filière de recyclage à laquelle il appartient.

Me Enckell, avocat au barreau de Paris alerte sur la notion de « principe de réversibilité » applicable aux stockages de déchets, déjà inscrite dans la réglementation. Un flux de matériaux, tels que des granulats recyclés, que l'on souhaite utiliser en usage routier, peut

représenter un risque pour le maître d'œuvre s'il conserve un statut de déchet : celui de devoir ultérieurement l'extraire de la route pour un autre type de traitement :

« Par conséquent, ne pas reconnaître aux matériaux de déconstruction recyclés le statut de produits peut faire encourir un risque juridique à l'entreprise qui les recycle comme au maître d'ouvrage qui les utilise : celui de la réversibilité des déchets conduisant à l'expédition à ses frais des matériaux utilisés pour la réalisation des travaux publics en centre d'enfouissement. Et ce risque est encouru, a priori, sans limite de temps, potentiellement pendant plusieurs dizaines d'années. ». L'enjeu est donc de garantir au flux de matériaux recyclés un accès au marché en sécurisant sur un plan réglementaire l'utilisateur potentiel du flux.

Sur le plan Européen, d'après une étude comparative menée par Bio Intelligence Service sur l'application de cette nouvelle réglementation européenne dans divers Etats membres (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas) il apparait que dans plusieurs pays très avancés sur le plan de la gestion et du traitement des déchets (Pays Bas, Allemagne, Belgique), les taux de recyclage observés sont déjà au-delà de l'objectif fixé par la Directive (entre 80 et 95%). Ainsi, ces pays n'anticipent pas de changement dans leur activité de recyclage, imputables à la mise en application de la Directive Cadre sur les Déchets. Dans tous les pays cependant, une inquiétude est exprimée concernant le volet sur la sortie du statut de déchet, qui est une nouveauté pour les cinq pays étudiés.

5. Conclusion

La nouvelle réglementation sur les déchets définie par directive de 2008 est orientée vers une « société européenne du recyclage ». La possibilité pour un flux de déchet d'obtenir le statut de produit lève clairement un frein au développement des symbioses industrielles, notamment pour la partie synergies matières. Toutefois, la mise en œuvre de cette réglementation dans les différents droits nationaux n'est pas sans risque. Le cas du statut des déconstructions du BTP étudié à travers le projet TRADEMAT alerte sur les enjeux de l'application de cette nouvelle réglementation. Elle pourrait devenir un formidable levier pour le développement des symbioses. L'attitude des professionnels et institutionnels européens interviewés à travers TRADEMAT traduit bien les enjeux de cette évolution réglementaire et la nécessaire vigilance des parties prenantes.

Références

- ADOUE C., Méthodologie d'identification de synergies éco-industrielles réalisables entre entreprises sur le territoire français, thèse de doctorat, Université de technologie de Troyes, 2004, 224p.
- ADOUE, FORGUES, LECOINTE : « Développement des solutions d'écologie industrielle et réglementation : freins et leviers », », Déchets Sciences & Techniques n°33, 2004.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 2002. Décision de la commission du 13 novembre 2002 relative aux règles italiennes concernant la dispense de l'autorisation imposée aux entreprises et établissements qui valorisent des déchets dangereux en vertu de l'article 3 de la directive 91/689/CEE sur les déchets dangereux. Journal officiel des Communautés Européennes, 19/11/2002.
- CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 2008. Directive 2008/98/CE relative aux déchets. Journal Officiel des Communautés Européennes.
- CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 1999. Directive 1999/31/CE relative à la mise en décharge, Journal Officiel des Communautés Européennes, 16/07/1999.
- COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANCY, 2002. 7/03/2002.
- COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS, 19 janvier 1995, Affaires 94-PA00306 et 94PA00355
- COUR D'APPEL DE RENNES, 2002. Arrêt du 13 février 2002, commune de Mesquer contre SA Total raffinage distribution. La cargaison de l'Erika était un fioul N°2 tel que défini par l'arrêté du 18 septembre 1967.
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 2002. Arrêt de la cour : Palin Granit Oy contre Vehmassalon kansanterveystyon kuntaryhman hallitus (2002/C144/06). Journal Officiel des Communautés Européennes, 15/06/2002 ;
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 2000. Demande de décision préjudicielle présentée par ordonnance de la Korkein hallinto-oikeus rendue le 31 décembre 1999 dans l'affaire Palin Granit Oy et Vehmassalon kansanterveystyon kuntaryhman hallitus (2000/C102/16). Journal Officiel des Communautés Européennes, 08/04/2000 ;
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 1997. Arrêt de la cour du 18/12/1997 : questions relatives à l'interprétation de la directive 75/442 (C-129/96). Journal Officiel des Communautés Européenne ;
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 1997. Arrêt de la cour du 25/06/1997 : questions relatives à l'interprétation de la directive 91/156 modifiant la directive 75/442 (C-304/94, C-330/94, C-342/94, C-224/95). Journal Officiel des Communautés Européenne ;
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 1990. Arrêt de la cour du 28/03/1990 : questions de la Pretura di SanVito al Tagliamento relatives à l'interprétation de la directive 75/442 (C-359/88). Journal Officiel des Communautés Européennes ;
- ENCKELL C. : « [Bienvenue aux déchets dans le monde des produits](#) », Environnement et Technique n° 315 juin 2012
- ENCKELL C. : « Recyclage des déchets du BTP : produit or not produit ? », Revue Contrats Publics, janv. 2012
- GOUVERNEMENT WALLON, 2001. Arrêté du Gouvernement Wallon favorisant la valorisation de certains déchets. Le Moniteur Belge. 10/07/2001.
- JOINT RESEARCH CENTRE - Institute for Prospective Technological Studies et son « Scientific and Technical Report : End-of-Waste Criteria, Final Report, 2009 ».
- LOWE E.A., Eco-industrial Handbook for Asian Developing Countries, [en ligne], USA, 2001. Disponible sur www.indigodev.com (consulté le 08.07.2002).
- LOWE E., MORAN S., HOLMES D., Eco-Industrial Parks : a handbook for local development team, Indigo Development, Oakland, 1998.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 2002. Décret N° 2002-540 du 18 avril 2002 relatif à la classification des déchets. Journal Officiel de la République Française, 20/04/2002.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1999. Décret 99-1046 du 13 décembre 1999 relatif aux équipements sous pression. Journal Officiel de la République Française, 15/12/1999.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1998, Arrêté du 21 décembre 1998 relatif à l'homologation des matières fertilisantes et des supports de culture. Journal Officiel de la République Française, 12/02/1999.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1998. Arrêté du 12 mars 1998 relatif au transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure (dit « arrêté ADNR »). Journal Officiel de la République Française, 05/04/1998.

- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1998. Arrêté du 02/02/1998 relatif au prélèvement et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation. Journal Officiel de la République Française, 02/03/1998.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1998. Code de l'Environnement, Art. L. 214-7. Journal Officiel de la République Française.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1998. Décret N° 98-679 relatif au transport par route, au négoce et au courtage de déchets. Journal Officiel de la République Française, 06/08/1998.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1996. Arrêté du 5 décembre 1996 relatif au transport des marchandises dangereuses par route (dit « arrêté ADR »). Journal Officiel de la République Française, 27/12/1996 ;
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1995. Arrêté du 19 décembre 1995 relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils résultant de la distribution de l'essence des terminaux aux stations-service. Journal Officiel de la République Française, 31/12/1995 ;
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1995. Arrêté 21 mars 1995 Réglementant le transport des marchandises dangereuses par la liaison fixe trans-Manche. Journal Officiel de la République Française, 20/04/1995 ;
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1994. Arrêté du 20 avril 1994 relatif à la déclaration, la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances. Journal Officiel de la République Française, 08/05/1994.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1986. Code de l'Urbanisme, Article R421.1 (Décret 86-72 du 15/01/86). Journal Officiel de la République Française.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1985. Arrêté du 04 janvier 1985 relatif au contrôle des circuits d'élimination de déchets générateurs de nuisances. Journal Officiel de la République Française, 16/02/1985.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1977. Décret N° 77-1133 pris pour l'application de la loi N°76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Journal Officiel de la République Française, 08/10/1977.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE, 1953. Décret 53-578 du 20 mai 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 5 et 7 de la loi du 19 décembre 1917 modifiée relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Journal Officiel de la République Française.
- STEICHEN P., Etre ou ne pas être un déchet, Droit de l'environnement N°91, Septembre 2001.
- TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE, 7 août 1995, affaire 94-640
- TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE ROUEN, 1995. Jugement du 17/07/1995 dans l'affaire N°93865 ;
- TRIBUNAL DE COMMERCE DE ST-NAZAIRE, 2000. Jugement du 6/12/2000 : le produit transporté par le pétrolier Erika n'était pas un déchet mais « un composé clairement caractérisé et répondant à des besoins précis de consommation ». Il répondait aux spécifications d'un fioul lourd (spécifications essentiellement de nature physique : viscosité, PCI...) commercialisable en tant que combustible.