Economie circulaire et droit

Dominique Nazet-Allouche

▶ **To cite this version:**

Dominique Nazet-Allouche. Economie circulaire et droit . les Notes du Pôle, 2016. halshs-01316183

HAL Id: halshs-01316183
https://shs.hal.science/halshs-01316183

Submitted on 15 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Economie circulaire et Droit

Le droit ne peut être tenu à l'écart de la promotion de l'économie circulaire. Il en est un outil, un instrument précieux, même si la notion d' « économie circulaire » vient tout juste de recevoir sa consécration juridique dans le droit français. Mais le droit est-il en adéquation avec un tel objectif économique ? Il paraît indiscutable qu'il convient de l'adapter si l'on veut favoriser la mise en œuvre de principes d'économie circulaire. Si la norme est susceptible d'être un obstacle au développement de cette dernière dans la mesure où certaines règles peuvent constituer des verrous, elle peut aussi être mise à son service.
Certains pays ont déjà instauré des politiques nationales à cet effet et ont, pour ce faire, utilisé l'outil législatif. Tel est le cas au Japon et en Chine. En Europe, les Pays-Bas et l'Allemagne se sont engagés dans cette voie.
En France, où en est-on ? L'Union européenne (UE) est-elle une alliée dans cette quête ? Autrement dit, l'UE est-elle, ou peut-elle être, une force d'impulsion dans l'élaboration des normes destinées à favoriser le développement de l'économie circulaire? Le droit national se montre-t-il plus audacieux que le droit européen?

I - L'UNION EUROPEENNE : UN MOTEUR ?

L'intervention de l'UE est primordiale. En effet, une économie circulaire efficiente nécessite l'élaboration de politiques régionales intersectorielles, en Europe comme dans les autres régions du Monde. En outre, dans la mesure où les normes qu'elle produit s'imposent aux Etats membres, tenus de transposer les directives dans leur droit national, l'UE peut servir de moteur, conduisant les Etats à faire ce qu'ils ne feraient peut-être pas d'eux-mêmes.

A. Les prémices

L'UE s'est engagée dans la voie de l'économie circulaire depuis quelques décennies, lorsque le modèle linéaire était encore peu contesté. Quand la réflexion sur un modèle économique alternatif s'est développée, l'UE a affiché la promotion de l'économie circulaire comme objectif européen.

Une préoccupation actée depuis 2010. Évoqué dans la stratégie Europe 2020, le développement de l'économie circulaire est inscrit dans le Programme d'action pour l'environnement (PAE) de l'UE à l'horizon 2020. Ce programme met l'accent sur la transformation des déchets pour produire des ressources, en renforçant la prévention, la réutilisation et le recyclage, ainsi que l'élimination progressive du gaspillage et des pratiques préjudiciables telles que la mise en décharge. Par ailleurs, devant l'aggravation du stress hydrique, la nécessité d'une action renforcée en faveur d'une utilisation plus efficace de l'eau est soulignée. En outre, le PAE en cours prévoit, de manière générale, l'amélioration de la mise en œuvre de la législation européenne.
Dans une communication du 25 septembre 2014, la Commission émet des propositions pour promouvoir l'utilisation efficace des ressources. Des objectifs chiffrés sont définis afin de tendre vers une société du recyclage (par exemple, interdiction de mise en décharge des déchets recyclables à partir de 2025).

Une définition de l'économie circulaire restrictive. Pour l'UE, et plus spécialement la Commission européenne, l'économie circulaire repose sur la réutilisation, la réparation, la rénovation et le recyclage des matériaux et produits existants. L'objectif principal de la Commission consiste donc à transformer les déchets en ressources. Ce qui explique la raison pour laquelle l'action de l'UE est, aujourd'hui, essentiellement axée sur la gestion de déchets.

La règlementation relative aux déchets : une approche partielle mais concrétisée. Si les premières mesures datent de 1975, le cadre juridique s'est progressivement enrichi. L'UE a développé une réglementation relativement fournie et complexe, par l'intermédiaire d'un cadre général et de réglementations spécifiques.

- Concernant le *cadre général*, la directive 2008/98 impose aux Etats membres l'adoption de mesures assurant en priorité la prévention des déchets, ou à défaut leur réemploi, recyclage ou autre méthode de valorisation, et seulement en dernier lieu leur élimination, le tout sans nuire à la santé ni à l'environnement. Les Etats sont, en outre, tenus d'établir des plans de gestion et des programmes de prévention des déchets.

- *Des règlementations spécifiques* concernent des catégories particulières de déchets, mais aussi les activités liées aux déchets. Sont ainsi visés les déchets radioactifs, les déchets de l'industrie extractive, les emballages et déchets d'emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les véhicules à moteur. Conformément à la directive-cadre de 2008, la réglementation applicable à ces déchets privilégie la prévention puis le réemploi sur l'élimination. Concernant les activités liées aux déchets, sont règlementées les activités d'incinération et de mise en décharge de ces derniers.

Les taxes sur les produits énergétiques. L'UE a adopté la directive 2003/96, qui impose aux Etats membres des niveaux minima de taxation des carburants, des combustibles et de l'électricité. Une proposition de modification de cette directive visant à modifier les règles de taxation de l'énergie a été présentée par la Commission en avril 2011. Elle a, cependant, été retirée faute d'accord entre les Etats membres. Il convient de mentionner, en outre, la directive 2008/118 relative au régime général d'accise[1].

Les achats publics. La passation des marchés publics a fait l'objet de deux séries de directives successives : les directives 2004/17 et 2004/18 qui furent remplacées par les directives 2014/24 et 2014/25 et complétées par la directive 2014/23 sur l'attribution des contrats de concession. A la faveur des nouveaux textes, les possibilités de prise en compte des objectifs du développement durable dans les procédures de passation des marchés publics ont été élargies. Depuis 2003, la Commission européenne incite également à la mise en œuvre de plans nationaux d'action pour des achats publics durables.

B. Une approche plus globale

Après avoir abandonné un premier projet destiné à favoriser le développement de l'économie circulaire, la Commission européenne en a présenté un nouveau, fin 2015.

[1] Impôt indirect perçu sur la consommation (parfois aussi le seul commerce) de certains produits, en particulier le tabac, l'alcool, le pétrole et ses dérivés.

L'abandon du « paquet législatif » de la Commission Barroso. Dédié à l'économie circulaire, il avait pour objectif d'accroître les taux de recyclage, et de renforcer les règles concernant l'incinération et les décharges. Il incluait des objectifs juridiquement contraignants, comme le recyclage de 70 % des déchets municipaux d'ici à 2030, le recyclage de 80 % des emballages tels que le verre, le papier, le métal et le plastique d'ici à 2030, et l'interdiction d'enfouir les déchets recyclables et biodégradables d'ici à 2025. Or, ce « paquet » sur l'économie circulaire a été abandonné par la Commission Juncker et un nouveau projet vient de lui être substitué.

Un nouveau projet critiqué. Le nouveau « paquet » présenté par la Commission européenne le 2 décembre 2015 contient deux volets. D'une part, il propose une révision de la règlementation relative aux déchets par l'intermédiaire de quatre propositions de directives, et d'autre part un plan d'action à mener pendant le mandat de l'actuelle Commission. Critiquées par les ONG, les nouvelles propositions de la Commission n'ont pas davantage suscité l'enthousiasme du Parlement européen, jugeant trop modestes les objectifs en matière de recyclage et de mise en décharge.

II – LA FRANCE : QUELLE SINGULARITE ?

Si les normes françaises ont été pendant longtemps le reflet des obligations européennes, une dynamique s'est récemment enclenchée en faveur d'un droit national plus autonome et plus vert.

A. Le respect des directives et des incitations européennes

Jusqu'à la loi relative à la transition énergétique, le législateur européen est le véritable concepteur des normes nationales. Ont ainsi été pris des décrets sur la gestion des déchets, qui sont la stricte reprise des directives européennes. Parmi les mesures concrètes, on peut citer l'éco-participation versée lors de l'achat d'équipements électriques et électroniques.
La taxation sur les produits énergétiques, prévue par les articles 265 et suivants du Code des douanes, est aussi, sans conteste , l'émanation du droit de l'Union. Si la transposition des directives a bien été opérée, la France a toutefois été condamnée par la Cour de justice en 2012 [2] pour ne pas avoir suffisamment taxé les produits énergétiques de l'électricité au regard des obligations découlant de la directive 2003/96. La France est désormais en conformité avec les obligations européennes.
De même, l'ordonnance n° 2015-899 transpose les directives européennes relatives à la passation des marchés publics. Elle fixe, au demeurant, les fondements de la nouvelle réglementation de ces derniers**.** Supprimant le morcellement des textes existants, elle crée au moyen d'un texte unique un cadre juridique commun à tous les marchés publics, eux-mêmes redéfinis à la lumière de la transposition de la notion européenne de marché public. En matière d'achats publics, deux plans nationaux successifs ont aussi vu le jour suite à l'exhortation de la Commission européenne.

B. Le réveil national

La fiscalité écologique en évolution. En 2012, la fiscalité écologique représentait en France 1,8% du PIB, contre 2,6 % en moyenne dans l'UE. Des voix s'élèvent en faveur d'une profonde réforme fiscale pour changer la base de l'imposition, au profit du développement de la fiscalité

[2] CJUE 25 Octobre 2012, aff . C-164/11.

écologique. En 2013, la Commission européenne encourageait déjà la France à prendre des mesures supplémentaires pour transférer la charge fiscale du travail vers la consommation et l'environnement.
Force est de constater que la fiscalité éprouve des difficultés pour être acceptée par l'opinion publique, comme par l'ensemble de la classe politique[3]. Pourtant, une évolution sensible est observable depuis 2013 en faveur du verdissement du système fiscal français.
Au-delà des mesures ponctuelles, la fiscalité écologique doit se concevoir dans le cadre d'une réforme fiscale plus large pour constituer une base déterminante, voire la base principale, du système d'imposition. A cet égard, une réflexion sur l'évolution de la fiscalité écologique devrait figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (17 août 2015) : une réelle avancée. Le titre IV est consacré à l'économie circulaire. Des principes sont posés, des objectifs sont fixés en matière de diminution des déchets produits ou mis en décharge, et de recyclage. En outre, une définition de l'économie circulaire est donnée.

- *La consécration législative du concept d'économie circulaire.* La notion d'économie circulaire fait une entrée appuyée dans le marbre du Code de l'environnement, du Code de l'énergie, mais aussi du Code de la consommation. Ainsi, la transition vers une économie circulaire est désormais actée comme un instrument au service de l'objectif de développement durable (article L. 110-1 5° Code de l'environnement). De même, l'économie circulaire devient l'un des objectifs de la politique énergétique (article L. 100-4 du Code de l'énergie). La « commande publique durable » est consacrée en tant qu'outil « au service de la transition vers une économie circulaire »[4]. En outre, un délit est instauré : l'obsolescence programmée.

- *Une définition de l'économie circulaire***.** Aux termes de l'article L. 110-1-1 du Code de l'environnement, résultant de la loi du 17 août 2015 , « la transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire (…) en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production des déchets notamment par un réemploi et une réutilisation et, à défaut, un recyclage des déchets, des matières premières secondaires et des produits. La promotion de l'écologie industrielle et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social, contribuent à cette nouvelle prospérité ».

- *Une stratégie concrétisée par un plan pluriannuel au service de la prévention et de la gestion des déchets***.** Si la promotion de l'économie circulaire ne se limite pas à la prévention et à la gestion des déchets, celles-ci en constituent, néanmoins, le point focal, et la loi sur la transition énergétique s'inscrit dans cette dynamique, privilégiant la réduction, la valorisation et le recyclage des déchets.

[3] Cf. not. M. Chiroleu-Asouline, Fiscalité des ménages et des entreprises, Revue de l'OFCE, 2015 /3 p.129.
[4] Art. L. 541-1 Code de l'environnement.

La loi relative à la transition énergétique précise un certain nombre d'objectifs chiffrés, notamment la réduction de moitié des quantités de déchets mis en décharge, et le recyclage de 60% des déchets en 2025, ainsi que l'interdiction de la distribution de sacs plastique à usage unique.

- *Une mise œuvre orchestrée.* Pour concrétiser ces objectifs, plusieurs décrets d'application sont déjà pris ou en passe de l'être. La crainte d'une loi déclarative est donc évanouie.
Edulcoré comparé au projet de texte initial, un décret en date du 30 décembre 2015[5] relatif à la prévention et à la gestion des déchets tend essentiellement à modifier les règles relatives au service public des déchets sur le plan local, au recyclage des navires et au conseil national des déchets, mais aussi à simplifier la procédure de sortie du statut de déchet.
Un décret du 18 août 2015[6], portant application de l'article L. 512-21 du Code de l'environnement, vise à faciliter la réhabilitation des anciens sites industriels. Il permet, en effet, que l'obligation de remise en état à la charge de l'ancien exploitant du site soit remplie par un tiers, tel qu'un aménageur, le premier restant responsable en cas de défaillance du second.
De même, un décret publié le 20 août 2015 améliore la gestion des déchets de pneumatiques par la modification des obligations des metteurs sur le marché de pneus et l'extension du périmètre de la filière aux déchets de pneumatiques des cyclomoteurs[7].
Un projet de décret concerne l'obligation de reprise des déchets de construction à la charge des distributeurs intervenant en direction des professionnels, lequel met en œuvre le nouvel article L.541-10-9 du Code de l'environnement. Alors qu'aujourd'hui seuls 25% des déchets du BTP sont recyclés en France, la loi sur la transition énergétique prévoit un objectif de 70% d'ici 2020.
Le décret sur l'interdiction des sacs en plastique à usage unique, dont la publication a été retardée, est attendu pour le 1er juillet 2016.
Enfin, deux projets d'arrêtés, respectivement relatifs à la préparation et à la valorisation des combustibles solides de récupération, doivent venir donner corps à l'article L.541-1 §1-9° du Code de l'environnement tel que modifié par la loi sur la transition énergétique.

- *La création du délit d'obsolescence programmée.* L'obsolescence programmée des biens de consommation, définie comme « l'ensemble des techniques par lesquelles un metteur sur le marché vise à réduire délibérément la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement », est désormais l'objet de sanctions pénales. L'efficacité de la mesure dépendra, cependant, de l'effectivité des poursuites.

CONCLUSION

Malgré les reculs, les hésitations, le manque d'audace, le législateur français s'est engagé dans la voie de la promotion de l'économie circulaire, d'abord par touches sous l'impulsion européenne, puis par volonté nationale au moyen, notamment, de la loi relative à la transition énergétique. Mais en dépit des récents efforts pour adopter une approche moins fragmentée, un droit s'inscrivant dans une stratégie globale visant au développement de l'économie circulaire est encore à construire.

Dominique Nazet-Allouche
CNRS-AMU, CERIC - DICE UMR 7318

[5] Décret n° 2015-1827, JORF, n° 0303, 31décembre 2015, p. 25239.
[6] Décret n° 2015-1004, JORF, n° 0191, 20 août 2015, p.14539
[7] Décret n° 2015-1003, JORF, n° 0191, 20 août 2015, p.14536.