

Monsieur Jean-Louis BORLOO

Ministère de l'Ecologie, du Développement et
de l'Aménagement durables
20 avenue de Ségur
75302 Paris 07 SP

Paris, le 13 novembre 2007.

**Objet : demande d'abrogation de la circulaire du 9 mai 1994 relative à
l'élimination des mâchefers d'incinération des résidus urbains.**

Monsieur le Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables,

Le 9 mai 1994, le Ministre de l'Environnement adoptait la circulaire DPPR/SEI/BPSIED n° 94-IV-1 relative à l'élimination des mâchefers d'incinération des résidus urbains.

Cette circulaire, prise en application de l'article 14 de l'arrêté du 25 janvier 1991 relatif aux installations d'incinération de résidus urbains, vise à régler le sort des mâchefers issus de l'incinération des déchets ménagers et assimilés. Elle prévoit, selon certains critères (test de lixiviation, présence d'imbrûlés et d'éléments polluants...), les modalités de valorisation, notamment en travaux publics. Elle était supposée n'avoir qu'un caractère provisoire et faire l'objet de modifications... qui n'ont finalement jamais vu le jour.

Le Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets (CNIID), association agréée pour la protection de l'environnement (JO du 11 août 2007), estime que cette circulaire est illégale et vous demande, à titre gracieux dans un premier temps, de bien vouloir l'abroger, pour les motifs ci-après développés.

Il est rappelé liminairement que cette circulaire revêt un caractère réglementaire en tant qu'elle précise, de manière générale, les cas dans lesquels les mâchefers peuvent faire l'objet d'une valorisation (cf. annexe III de la circulaire). Ce type de circulaire, « à caractère impératif », fait grief et est susceptible de recours gracieux ou contentieux (CE, 18 déc. 2002, *Duvignières*, n° 233618).

I. La circulaire est dépourvue de base légale

Ainsi que le rappelle sa première phrase, la circulaire a été prise sur la base de l'article 14 de l'arrêté du 25 janvier 1991 relatif aux installations d'incinération de résidus urbains.

Or cet arrêté a été abrogé à compter du 28 décembre 2005 par l'arrêté du 20 septembre 2002 (art. 35). Privée de sa base légale, la circulaire réglementaire est devenue illégale depuis le 28 décembre 2005.

S'agissant des dispositions de l'arrêté du 20 septembre 2002, on notera qu'il prévoit, en son article 26, qu'il appartient à l'arrêté d'autorisation de fixer « *les conditions d'élimination des différents déchets produits par l'installation* ». À ce titre, il « *peut fixer des valeurs limites en ce qui concerne la fraction soluble et les teneurs en métaux lourds dans les lixiviats* ». Dans ces conditions, la référence à la circulaire litigieuse devient inutile, signe que celle-ci n'est pas susceptible de trouver sa base légale dans l'arrêté du 20 septembre 2002.

En tout état de cause, dans un contentieux objectif de légalité, un texte postérieur (l'arrêté du 20 septembre 2002) ne peut nullement servir de base légale à un texte antérieur (la circulaire du 9 mai 1994).

II. La circulaire a été prise en violation de la loi du 19 juillet 1976

Aux termes de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976 (art. L. 512-5 du code de l'environnement), « *Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1er, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur des installations classées, les règles générales et prescriptions techniques visant certaines catégories d'installations soumises aux dispositions de la présente loi. Ces règles et prescriptions déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature susceptibles d'intervenir ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation (...)* ».

Lorsqu'une circulaire fixe des règles de classification et d'élimination des résidus d'incinération, le Conseil d'Etat juge que les règles édictées sont au nombre des « *règles générales et prescriptions techniques* » mentionnées à l'article 7 précité. L'adoption de telles règles par le ministre de l'environnement doit être précédée de la consultation du Conseil supérieur des installations classées et des autres ministres intéressés, sans quoi elles sont illégales (CE, 16 nov. 1998, *Syndicat national des concepteurs et constructeurs des industries du déchet et de l'environnement*, n° 178602).

En l'espèce, le ministre de l'environnement a adopté ce type de règles générales et prescriptions techniques sans consultation, ni des ministres intéressés, ni du Conseil supérieur des installations classées. La circulaire est donc illégale.

III. La circulaire est illégale car contraire au principe de précaution

La circulaire litigieuse se voulait clairement provisoire, rappelant que « *l'utilisation de mâchefers issus de l'incinération des déchets ménagers de manière banalisée, comme matériau de simple remblai ou de comblement n'a cependant pas encore fait l'objet d'études suffisantes* » (...) « *Les instructions de la présente circulaire pourront être révisées en fonction des enseignements issus des travaux complémentaires actuellement en cours ou de l'expérience tirée de leur application. A l'issue de ces travaux, des conditions d'élimination définitives seront fixées et l'arrêté précité modifié à cet effet* ».

En 2002, après huit années d'application de la circulaire litigieuse, une étude de l'INERIS¹ soulignait que le phénomène de transfert de la dioxine des MIOM vers le milieu naturel demeurerait mal connu et que « *des études en laboratoire sont nécessaires pour, dans un premier temps, déterminer les teneurs en dioxine en fonction des fractions granulométriques susceptibles de migrer* ».

Si l'on rajoute à cette incertitude, qui persiste aujourd'hui, le fait que la circulaire litigieuse ne réglemente ni la teneur en dioxine², ni la teneur en certains éléments traces métalliques³, tous les ingrédients sont rassemblés pour que l'application des mesures techniques contenues dans la circulaire soit facteur de risques graves et irréversibles pour la santé et l'environnement, en violation du principe de précaution.

Pour conclure sur ce point, il n'est pas inutile de rappeler que lors de son discours de clôture du Grenelle de l'environnement, le Président de la République a rappelé avec force l'importance du principe de précaution, « *principe d'action et d'expertise pour réduire l'incertitude* ».

Compte tenu de ces motifs qui nous paraissent incontournables, le CNIID vous demande de bien vouloir abroger la circulaire du 9 mai 1994, puis d'adopter des règles d'élimination des mâchefers contraignantes et conformes au principe de précaution.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Florence Couraud, Directrice du CNIID

¹ Guide de l'INERIS sur l'évaluation du risque sanitaire dans les études d'impact (2003)

² La dioxine 2,3,7,8 TCDD contenue dans les mâchefers a été classée *cancérogène certain* (classe 1) par le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC) en 1997

³ Cuivre, zinc, nickel, thallium, aluminium, fer, manganèse, potassium et magnésium