

N° 682

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) portant **observations sur la transposition du droit européen par le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire,***

Par M. Pierre MÉDEVIELLE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnecarrère, André Gattolin, Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Jacques Panunzi, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES DIRECTIVES ASSIGNENT DES OBJECTIFS CHIFFRÉS AUX ÉTATS MEMBRES ET ENCADRENT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DESTINÉS À FAVORISER L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LE PAQUET ÉCONOMIE CIRCULAIRE : DES OBJECTIFS CHIFFRÉS ASSORTIS DE CALENDRIERS IMPÉRATIFS .....</b>	<b>7</b>
<b>B. DES OBLIGATIONS RENFORCÉES ET PRÉCISÉES.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Une portée contraignante variable.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Des prescriptions concernant tous les stades de production de déchets.....</i>	<i>11</i>
3. <i>Contrôle, communication de données et coopération entre les États membres et la         Commission.....</i>	<i>13</i>
4. <i>Un élément central : la responsabilité élargie des producteurs (REP).....</i>	<i>13</i>
<b>II. DES MESURES DE TRANSPOSITION PARTIELLE COMPORTANT CERTAINES SUR-TRANSPOSITIONS .....</b>	<b>15</b>
<b>A. DES OBLIGATIONS COHÉRENTES AVEC LES PRÉCONISATIONS EUROPÉENNES ET DES ORDONNANCES POUR COMPLÉTER LA TRANSPOSITION DU PAQUET ÉCONOMIE CIRCULAIRE .....</b>	<b>17</b>
1. <i>Des dispositions qui vont dans le sens des préconisations européennes mais qui ne sont         pas imposées par le droit européen (articles 1 à 6, 10 et 13) .....</i>	<i>17</i>
2. <i>Des ordonnances pour la transposition du Paquet économie circulaire et la mise en         cohérence des dispositifs nationaux (article 12) .....</i>	<i>22</i>
<b>B. LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP) .....</b>	<b>25</b>
1. <i>De nombreuses filières en France .....</i>	<i>26</i>
2. <i>Des obligations nouvelles (article 7).....</i>	<i>27</i>
3. <i>La révision des principes généraux en matière de REP dans la suite de la directive-cadre         modifiée (article 8 §II) .....</i>	<i>29</i>
4. <i>Un accroissement du nombre de filières partiellement imposé par le droit européen         (article 8 §II) .....</i>	<i>30</i>
5. <i>L'encadrement du financement et du fonctionnement des filières (article 8 §II) .....</i>	<i>33</i>
6. <i>Un nouveau cadre pour la reprise des produits usagés (article 8 §II) .....</i>	<i>34</i>
7. <i>La consigne pour réemploi (article 8 §II) .....</i>	<i>35</i>
8. <i>L'actualisation de certains régimes sectoriels (article 9).....</i>	<i>36</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>39</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>41</b>
<b>OBSERVATIONS.....</b>	<b>47</b>



## AVANT-PROPOS

Madame, Monsieur,

L'économie circulaire, qui promeut des modes de consommation et de production durables, constitue une rupture avec le modèle de l'économie linéaire - « extraire, fabriquer, consommer, jeter »<sup>1</sup>. Elle tend à allonger la durée de vie des produits en renforçant l'information du consommateur et en favorisant la réparation et le réemploi des équipements, ou encore à faciliter le tri des déchets en simplifiant les règles et en accélérant la collecte des emballages recyclables.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, adopté en Conseil des ministres le 10 juillet dernier, se place **dans la suite de la Feuille de route pour une économie 100 % circulaire** présentée par le Premier ministre, le 23 avril 2018, dans le cadre du *Plan climat*, dont les 50 mesures, issues d'un travail de concertation et de consultation en ligne, entendent promouvoir un changement de modèle « écologique, sociétal et économique ». L'exposé des motifs le présente en outre comme **une réponse aux attentes** « particulièrement fortes » exprimées par les Français dans le cadre **du volet transition énergétique du Grand débat national**, qui ont mis spécifiquement l'accent sur le tri des déchets et la nécessité du recyclage. Il précise enfin que le texte s'inscrit « pleinement » dans le cadre de la mise en œuvre de la **Charte de l'environnement**, et plus particulièrement des principes de développement durable, d'éducation et de formation à l'environnement, et de participation de la recherche et de l'innovation à la préservation de l'environnement<sup>2</sup>.

Le projet de loi s'inscrit enfin **dans un cadre européen**, renforcé par l'adoption, le 30 mai 2018, des directives du *Paquet économie circulaire* avec lequel il doit nécessairement s'articuler. Ce cadre a été récemment complété, le 5 juin 2019, par la directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

Comme elle l'a déjà fait à cinq reprises depuis 2018<sup>3</sup>, la commission des affaires européennes a examiné la conformité de ces dispositions aux textes

---

<sup>1</sup> Art. L. 110-1-1 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Art. 6, 8 et 9 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005.

<sup>3</sup> Rapports d'information n° 344 (2017-2018) de M. Simon Sutour sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, qui prévoit les mesures d'application du Règlement général sur la protection des données (RGPD), n° 345 (2017-2018) de M. Jean-François Rapin sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la

européens afin d'identifier d'éventuelles sur-transpositions qui feraient peser sur les opérateurs économiques des contraintes non justifiées par des impératifs d'intérêt général et susceptibles, en particulier, de générer des distorsions de concurrence. Cette démarche s'inscrit **dans le cadre de la mission d'alerte sur les sur-transpositions** que la Conférence des présidents lui a confiée, à titre expérimental, en février 2018 et qui a été inscrite dans le Règlement du Sénat par la résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat, adoptée le 18 juin 2019<sup>1</sup>.

De manière générale, il convient de relever que, si **certaines dispositions** du projet de loi **transposent des prescriptions européennes impératives ou mettent le droit français en conformité avec les directives du Paquet économie circulaire**, particulièrement en matière de responsabilité élargie des producteurs, **nombre d'entre elles s'inscrivent dans la logique générale de ces textes, dont elles reprennent des préconisations ou suggestions en vue d'atteindre les objectifs de recyclage des déchets assignés aux États membres, sans toutefois que celles-ci soient à proprement parler imposées par le droit européen.**

La transposition de ces directives est en outre renvoyée pour partie à des **ordonnances**, qui seront publiées dans les six mois de l'habilitation. L'exposé des motifs présente, de manière non limitative l'objet des principales dispositions qui devraient y figurer. Là encore, **certaines des mesures annoncées s'inscrivent dans la droite ligne des directives adoptées en 2008 mais sans qu'il soit possible d'en mesurer pleinement la portée et les contraintes, ni d'en apprécier les conséquences au regard des objectifs poursuivis si elles venaient à excéder le champ des obligations résultant des textes européens.**

---

*directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, n° 406 (2017-2018) de M. Philippe Bonnecarrère sur la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires, qui transpose la directive (UE) 2016/943 du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicite, n° 207 (2018-2019) de M. Jean-François Rapin sur le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte) et n° 350 (2018-2019) de M. Benoît Huré sur le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).*

<sup>1</sup> L'article 22 de la résolution rédige comme suit l'article 73 septies du Règlement : « Saisie par le Président du Sénat, le président de la commission saisie au fond, le président de la commission des affaires européennes ou un président de groupe, la Conférence des Présidents peut décider de consulter la commission des affaires européennes sur un projet ou une proposition de loi ayant pour objet de transposer un texte européen en droit national. Les observations de la commission des affaires européennes peuvent être présentées sous la forme d'un rapport d'information. »

## I. LES DIRECTIVES ASSIGNENT DES OBJECTIFS CHIFFRÉS AUX ÉTATS MEMBRES ET ENCADRENT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DESTINÉS À FAVORISER L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

La gestion des déchets fait l'objet d'**une politique globale européenne depuis** l'adoption de la directive-cadre du 15 juillet 1975<sup>1</sup>, **refondue en 2008**. Cette politique porte sur la prévention et le recyclage des déchets, leur réutilisation ainsi que l'amélioration des conditions de leur élimination finale. Elle s'est progressivement enrichie de dispositions sectorielles (emballages et déchets d'emballage en 1994, véhicules hors d'usage en 2000, équipements électriques et électroniques en 2002 notamment).

Les **directives adoptées en 2018 et 2019** fixent des objectifs chiffrés de recyclage, généraux, sectoriels et par type de matières, que les États membres doivent impérativement atteindre dans les délais qu'elles définissent (A). Elles harmonisent et encadrent les processus qui permettront d'atteindre ces objectifs et renforcent la responsabilité élargie des producteurs (B).

### A. LE PAQUET ÉCONOMIE CIRCULAIRE : DES OBJECTIFS CHIFFRÉS ASSORTIS DE CALENDRIERS IMPÉRATIFS

Le **2 décembre 2015**, la Commission européenne a publié un **plan d'action** visant à accélérer la transition de l'Europe vers une économie circulaire<sup>2</sup>, à stimuler sa compétitivité au niveau mondial, à promouvoir une croissance économique durable et à créer de nouveaux emplois. Ce plan définit **cinq secteurs prioritaires** pour accélérer la transition tout au long de la chaîne de valeur : les matières plastiques, les déchets alimentaires, les matières premières critiques, la construction et la démolition, la biomasse et les biomatériaux. Il prévoit **54 mesures pour « boucler la boucle » du cycle de vie des produits**, depuis la production et la consommation jusqu'à la gestion des déchets et au marché des matières premières secondaires<sup>3</sup>.

Dans la suite de cette communication, la Commission a présenté **plusieurs propositions de directive** pour relever et compléter les objectifs fixés par la directive-cadre de 2008 relative aux déchets et un ensemble de directives sectorielles (Emballages et déchets d'emballages de 1994, Véhicules hors d'usage de 2000, Piles et accumulateurs de 2006, Déchets d'équipements

---

<sup>1</sup> Directive 75/442/CE.

<sup>2</sup> COM(2015) 614 final - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire.

<sup>3</sup> Le rapport COM(2019) 190 final relatif à la mise en œuvre du plan d'action en faveur d'une économie circulaire, publié par la Commission le 4 mars 2019, tend à montrer que les actions entreprises à ce titre ont été ou sont en train d'être mises en œuvre

électriques et électroniques de 2012 et Mise en décharge des déchets de 1999). Ce **Paquet économie circulaire** a finalement été **adopté le 22 mai 2018**.

Destinée à réduire l'utilisation des produits plastiques à usage unique, une proposition de directive, présentée le 28 mai 2018 dans le cadre de la *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire* publiée le 16 janvier 2018<sup>1</sup>, relative à l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement a en outre été adoptée le 5 juin 2019.

#### PAQUET ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Une **directive-cadre** : la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets

Des **directives sectorielles** :

- la directive (UE) 2018/849 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques
- la directive (UE) 2018/850 du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets
- la directive (UE) 2018/852 du 30 mai 2018 modifiant la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages
- la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement

Le Paquet économie circulaire définit des **objectifs** que les États membres doivent respecter *a minima*, aux **échéances** qu'il fixe<sup>2</sup>. C'est ainsi que 65 % de tous les **déchets d'emballage** devront être recyclés au plus tard le 31 décembre 2025 (70 % au plus tard le 31 décembre 2030). La directive 94/62/CE modifiée définit en outre des objectifs impératifs de recyclage pour les matières spécifiques contenues dans ces déchets<sup>3</sup> :

- pour le plastique : 50 % d'ici 2025 et 55 % d'ici 2030 ;
- pour les emballages en verre : 70 % d'ici 2025 et 75 % d'ici 2030 ;
- pour le papier et le carton : 50 % d'ici 2025 et 85 % d'ici 2030 ;

<sup>1</sup> COM(2018) 28 final.

<sup>2</sup> La directive-cadre autorise toutefois le report des différents objectifs par un État membre, sous certaines conditions et dans la limite de 5 ans.

<sup>3</sup> Art. 6 modifié de la directive 94/62/CE Emballages et déchets d'emballage, modifié par la directive UE/2018/852.

- pour les emballages en aluminium : 50 % d'ici 2025 et 60 % d'ici 2030 ;
- pour les emballages en métaux ferreux : 70 % d'ici 2025 et 80 % d'ici 2030 ;
- pour le bois : 25 % d'ici 2025 et 30 % d'ici 2030.

Quant à la directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, elle définit des **objectifs impératifs de collecte** (90 % des bouteilles en plastique d'ici 2029) et impose un **taux minimal de plastique recyclé** dans les produits mis sur le marché (25 % pour les bouteilles en 2025, 30 % en 2030). Pour atteindre l'objectif d'une réduction « ambitieuse et soutenue » des produits en plastique à usage unique, elle prévoit en outre l'**interdiction de mise sur le marché** de certains d'entre eux à compter du 3 juillet 2021<sup>1</sup>, et interdit à terme **certaines pratiques** comme la mise en décharge des déchets collectés séparément, à partir de 2030.

#### **B. DES OBLIGATIONS RENFORCÉES ET PRÉCISÉES**

Outre des objectifs chiffrés de recyclage, la révision du cadre législatif européen relatif aux déchets a :

- simplifié et harmonisé les définitions et les méthodes de calcul ;
- clarifié le statut juridique des matières recyclées et des sous-produits ;
- introduit des règles renforcées et de nouvelles obligations en matière de collecte séparée (déchets biologiques, textiles et déchets dangereux produits par les ménages, déchets de construction et de démolition) ;
- défini des exigences minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs (REP) ;
- prévu des mesures renforcées pour la prévention et la gestion de certains déchets, notamment les déchets marins, les déchets alimentaires et les produits contenant des matières premières critiques.

---

<sup>1</sup> Art. 5 et partie B de l'annexe de la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim) a avancé à 2020 l'entrée en vigueur en France de cette interdiction. Les dispositions de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), qui la repoussaient au 1er janvier 2021 pour certains de ces produits en raison de l'impact sur la compétitivité des producteurs français dès lors que leurs concurrents européens pouvaient continuer à les produire, ont été déclarées contraires à la Constitution (DC 2019-781 du 16 mai 2019) car dépourvues de lien même indirect avec le texte.

Les modifications apportées ont une **portée contraignante variable** pour les États membres (1). Les prescriptions qu'elles définissent concernent tous les stades de production de déchets (2). Elles imposent aux États membres la mise en place de dispositifs de suivi, de contrôle et de sanctions qui doivent être notifiés à la Commission, ainsi que la transmission de données statistiques à celle-ci (3). Enfin, elles attribuent un rôle central à la mise en place de filières de traitement dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs (4).

## 1. Une portée contraignante variable

**Certaines prescriptions sont impératives**, comme l'interdiction de mettre sur le marché des produits à base de plastique oxodégradable (en particulier les récipients et gobelets en polystyrène expansé), édictée par la directive du 5 juin 2019. Il en est de même pour les différents taux de recyclage et les dates limite auxquelles ils doivent être atteints, qui constituent toutefois des *minima*.

Les États membres ont également l'obligation de mettre en place des systèmes de reprise, de collecte et de valorisation des emballages usagés et des déchets d'emballage ; ils doivent en outre assurer le réemploi et la valorisation de ces déchets<sup>1</sup>. Ces dispositions s'inscrivent dans les plans de gestion des déchets et en cohérence avec les programmes de prévention des déchets qu'ils sont tenus de mettre en place en application de la directive-cadre<sup>2</sup>. Afin d'assurer le respect des obligations de traitement des déchets, les États membres sont en outre tenus de prévoir un régime de sanction<sup>3</sup>.

**Nombre de dispositions renvoient toutefois aux États membres le soin de prendre des mesures « appropriées », qu'elles encadrent, pour atteindre l'objectif** qu'elles leur assignent. Ainsi en matière de sortie du statut de déchet, les États membres doivent veiller à ce que des déchets ayant subi un recyclage ou une autre opération de valorisation soient considérés comme ayant cessé d'être des déchets et soient traités comme des sous-produits dès lors qu'ils remplissent les conditions que la directive-cadre modifiée énumère<sup>4</sup>.

En matière de hiérarchie des déchets, l'article 4 §3 nouveau de la directive-cadre fait obligation aux États membres de recourir à des instruments

---

<sup>1</sup> Art. 6 ter nouveau de la directive Emballages et déchets d'emballage modifiée ou 9 de la directive UE/2019/904 pour la collecte séparée des déchets de produits en plastique.

<sup>2</sup> Art. 28 de la directive-cadre.

<sup>3</sup> Aux termes de l'article 14 de la directive UE/2019/904 relative à l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, « ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives ».

<sup>4</sup> Art. 5 §1 de la directive-cadre 2008/98/CE modifiée.

économiques et à d'autres mesures « pour inciter à l'application de la hiérarchie des déchets » qui figure dans l'annexe IV *bis*.

Quant à la directive Emballages et déchets d'emballage, elle impose aux États membres d'augmenter le taux de réemploi mais se contente d'indiquer qu'ils peuvent à cet effet recourir « entre autres » à des systèmes de consigne, à des mesures d'incitation économique ou encore à la définition d'un pourcentage annuel minimum de mise sur le marché d'emballages réutilisables.

De même, à l'exception des composants prohibés, la directive-cadre de 2008 modifiée est **peu prescriptive quant à la conception des produits**. Elle précise simplement que « les États membres peuvent prendre des mesures » par exemple pour encourager la conception de produits ou de composants de produits aux fins d'en réduire les incidences sur l'environnement et la production de déchets au cours de la production et de l'utilisation ultérieure<sup>1</sup>. Elle suggère en particulier de développer à cet effet la mise au point, la production et la commercialisation de produits ou de composants de produits à usages multiples, contenant des matériaux recyclés, techniquement durables et facilement réparables, et qui, après être devenus des déchets, pourraient être préparés en vue d'un réemploi et d'un recyclage<sup>2</sup>.

Enfin, dans certaines de leurs dispositions, ces directives **invitent** les États membres à **aller plus loin** que les exigences qu'elles posent, ainsi en matière de définition des déchets dangereux<sup>3</sup>.

## **2. Des prescriptions concernant tous les stades de production de déchets**

Les directives comportent des dispositions applicables tant à la conception des produits qu'au tri, au recyclage et à la valorisation de leurs déchets.

### *a) La collecte séparée de certains déchets*

L'article 10 de la directive-cadre impose la collecte séparée de certains déchets : d'ores et déjà le papier, le carton, le verre, les métaux et le plastique, auxquels s'ajouteront les déchets ménagers dangereux en 2022, les biodéchets en 2023 puis les textiles en 2025. Cette collecte est l'une des mesures nécessaires pour la « préparation » des déchets « en vue du réemploi, d'un recyclage ou d'opérations de valorisation » conformes aux prescriptions des articles 4 (hiérarchie des déchets) et 13 (protection de la santé humaine et de l'environnement) de la directive-cadre.

---

<sup>1</sup> Alinéa ajouté à la fin de l'article 8 §1.

<sup>2</sup> Art. 8 §2 modifié de la directive-cadre.

<sup>3</sup> Art. 7 §2 modifié de la directive-cadre.

Des **dérogations** à cette obligation sont toutefois admises si au moins l'une des conditions qu'énumère le §3 de cet article est remplie, et sous réserve d'un réexamen régulier.

Afin de mesurer les progrès réalisés en la matière, les États membres devront remettre à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2021, un **rapport** sur la mise en œuvre de la collecte séparée en ce qui concerne les **déchets municipaux** et les **biodéchets**.

*b) Le réemploi et le recyclage de certains déchets et matériaux*

L'article 11 modifié de la directive-cadre fait obligation aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir les activités de préparation en vue du réemploi et un recyclage de qualité élevée, notamment en imposant la démolition sélective pour retirer en toute sécurité les substances dangereuses.

Il fixe des **objectifs impératifs de taux de réemploi et de recyclage a minima pour certains déchets et matériaux**. Il impose également des taux de recyclage pour **les déchets ménagers municipaux** : 55 % en poids en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035.

De nouveaux objectifs seront fixés avant fin 2024 pour la préparation en vue de réemploi et recyclage pour les déchets de construction et de démolition, les textiles, les produits industriels non dangereux et les déchets municipaux.

*c) La prévention des déchets*

L'article 29 modifié de la directive-cadre impose l'élaboration et la mise en œuvre de **programmes de prévention** des déchets et exige que des **programmes spécifiques** soient établis pour les **déchets alimentaires**.

Les considérants de la directive modificative de la directive-cadre appellent en outre à la prise de **mesures appropriées pour allonger la durée de vie des pièces détachées**, réduire l'emploi de substances dangereuses<sup>1</sup>, **sensibiliser les consommateurs aux enjeux**, y compris concernant le dépôt sauvage des déchets, ou encore invitent à **l'extraction des matières premières critiques contenues dans certains produits**.

---

<sup>1</sup> De nombreux textes sectoriels interdisent ou limitent l'emploi de certaines substances dangereuses pour la santé ou l'environnement. Tel est par exemple le cas du règlement 1223/2009/CE du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques dont les annexes sont régulièrement mises à jour dès la survenance de suspicions de toxicité. Un contrôle et un suivi des substances dangereuses sont en outre imposés par l'article 45 de la directive-cadre.

### 3. Contrôle, communication de données et coopération entre les États membres et la Commission

Pour faciliter l'atteinte des objectifs qu'il définit, le *Plan européen d'action en faveur de l'économie circulaire* encourage une coopération étroite avec les États membres, les régions et les communes, les entreprises, les organismes de recherche, les citoyens et les autres parties prenantes de l'économie circulaire.

De manière plus contraignante, les directives du Paquet économie circulaire imposent aux États membres des **obligations d'information de la Commission sur les dispositifs** qu'ils mettent en place pour atteindre les objectifs qu'elles fixent **et sur les résultats** obtenus. Elles définissent les modalités de calcul pour évaluer l'atteinte des objectifs<sup>1</sup> et font obligation aux États membres de mettre en place des systèmes de **contrôle qualité** et de **traçabilité** des déchets<sup>2</sup>. La mise en place d'un tel système est imposée **en particulier pour les déchets municipaux**<sup>3</sup> et les États membre devront rendre compte à la Commission des résultats obtenus<sup>4</sup>.

Des actes délégués, des actes d'exécution ou des lignes directrices élaborées par la Commission viendront préciser certains points, par exemple les **règles de calcul et de vérification des données** en matière de traitement des déchets d'emballage<sup>5</sup> ou encore les exigences minimales des procédures de prévention des déchets alimentaires<sup>6</sup>.

### 4. Un élément central : la responsabilité élargie des producteurs (REP)

Le principe central en matière de déchets est celui du « **pollueur payeur** », qui fait supporter les coûts de gestion des déchets, y compris celui des infrastructures nécessaires, par le producteur initial de déchets ou le détenteur actuel ou antérieur des déchets. L'article 14 modifié de la directive-cadre permet aux États membres de mettre ce coût **à la seule charge du producteur du produit à l'origine des déchets** ou d'organiser un **partage** des coûts **avec les distributeurs**.

C'est l'article 3 qui définit le producteur comme « toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur de déchets initial) ou toute personne

---

<sup>1</sup> Voir par exemple l'article 6 bis nouveau introduit dans la directive Emballages 94/62/CE par la directive UE/2018/852.

<sup>2</sup> Art. 3 bis nouveau de la directive Emballages 94/62/CE.

<sup>3</sup> Art. 11 bis nouveau de la directive-cadre.

<sup>4</sup> Art. 11 ter nouveau de la directive-cadre.

<sup>5</sup> Art. 6 bis nouveau de la directive Emballages 94/62/CE.

<sup>6</sup> Point 8 de l'article 9 de la directive-cadre sur les pertes et le gaspillage alimentaires.

qui effectue des opérations de pré-traitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets », tandis que l'article 15 fait peser sur l'intéressé la **responsabilité de la gestion des déchets**, ce qui lui impose de procéder lui-même à leur traitement ou de le faire faire par le vendeur, une entreprise spécialisée ou un collecteur de déchets.

L'article 8 modifié prévoit un **régime de responsabilité élargie du producteur (REP)**, défini par le point 21 nouveau de l'article 3 comme « un ensemble de mesures prises par les États membres pour veiller à ce que les producteurs de produits assument la responsabilité financière ou la responsabilité financière et organisationnelle de la gestion de la phase « déchet » du cycle de vie d'un produit ». Un tel régime est destiné à renforcer le réemploi, la prévention, le recyclage et autre valorisation en matière de déchets.

**La mise en place** d'un tel régime est **en principe facultative mais les directives sectorielles l'imposent pour certains déchets**, par exemple les déchets dangereux, les emballages non ménagers à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, certains produits en plastiques jetables ou encore les filtres de cigarettes également à compter de 2025.

**Tout régime de REP, facultatif ou obligatoire**, autrement dit mis en place à la seule initiative de l'État membre ou prévu par une directive sectorielle, **doit dorénavant répondre aux exigences fixées par le §1 de l'article 8 bis de la directive-cadre**.

#### EXIGENCES APPLICABLES AUX RÉGIMES DE REP

- Une définition claire des rôles et responsabilités de tous les acteurs concernés
- Des objectifs de gestion des déchets, conformément à la hiérarchie des déchets, en vue d'atteindre au moins les objectifs fixés par les directives déchets
- Une couverture géographique, produits et matières clairement définie et qui ne se limite pas à la collecte et à la gestion des déchets les plus rentables
- Le respect du principe de l'égalité de traitement des producteurs et la prise en compte des spécificités des PME et des petits producteurs.

Parmi ces exigences figurent désormais des **exigences opérationnelles minimales**, définies au §2 de l'article 8 bis de la directive-cadre, destinées à encadrer les coûts, à fixer un niveau minimal de performance, à garantir des

conditions de concurrence équitables et à éviter des entraves au fonctionnement du marché intérieur<sup>1</sup>.

**EXIGENCES OPÉRATIONNELLES MINIMALES APPLICABLES AUX FILIÈRES DE REP**

- Des moyens suffisants et adaptés
- Un dispositif d'autocontrôle
- La publicité des informations sur l'atteinte des objectifs de traitement
- La prise en compte de coûts énumérés pour fixer les montants de la contribution financière versée par les producteurs pour se conformer à leurs obligations de responsabilité élargie
- Un cadre de suivi et d'évaluation par l'État membre et l'organisation d'un dialogue régulier avec les parties prenantes.

## **II. DES MESURES DE TRANSPOSITION PARTIELLE COMPORTANT CERTAINES SUR-TRANSPOSITIONS**

De manière générale, grâce à l'effet des démarches volontaristes qui se sont succédé, le **cadre français de l'économie circulaire** est en avance sur le cadre défini au niveau européen, qu'il s'agisse de la mise en place de filières de responsabilité élargie du producteur (REP) ou encore de la sanction de l'obsolescence programmée<sup>2</sup>. Il l'est toutefois sans doute moins que celui de certains pays du nord de l'Europe, en particulier en matière de tri et de recyclage des déchets ménagers.

Ce cadre « **déjà dense** », pour reprendre le qualificatif figurant dans l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi, résulte pour l'essentiel des lois Grenelle I (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement)<sup>3</sup> et surtout Grenelle II (loi n° 2010-788 du

<sup>1</sup> Art. 8 bis nouveau de la directive cadre, applicable à tous les régimes de responsabilité élargis mis en place en vertu de ladite directive et des autres actes législatifs européens qui les prévoient.

<sup>2</sup> Classiquement définie comme une pratique consistant à commercialiser des produits d'une durée de vie volontairement amoindrie et non réparables afin d'inciter le consommateur à les remplacer plus fréquemment, l'obsolescence programmée est appréhendée par le droit français depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'article L. 441-2 du code de la consommation considère ainsi comme un délit « le recours à des techniques par lesquelles le responsable de la mise sur le marché d'un produit vise à en réduire délibérément la durée de vie pour en augmenter le taux de remplacement ».

<sup>3</sup> En matière de déchets ménagers et assimilés, l'objectif était d'en réduire la production à la source de 7 % par habitant et par an sur 5 ans en responsabilisant les producteurs, de la conception du produit à sa fin de vie, d'en augmenter le recyclage (35 % en 2012 et 45 % en 2015) et de réduire de 15 % sur 5 ans la quantité de déchets incinérés, enfouis ou stockés.

12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)<sup>1</sup> ainsi que des dispositions concernant la lutte contre les gaspillages et de promotion de l'économie circulaire figurant dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite LTECV)<sup>2</sup> et dans certaines lois sectorielles<sup>3</sup>.

Sa **mise en conformité avec le Paquet économie circulaire** est nécessaire, notamment pour prendre compte les compléments et modifications apportées à la directive-cadre de 2008, en particulier ceux qui définissent les méthodes de calcul relatives à l'atteinte de l'objectif de réemploi/recyclage<sup>4</sup> ou donnent des définitions précises, par exemple pour les déchets municipaux<sup>5</sup>. Dans ce dernier cas, la France doit ainsi revoir en conséquence son objectif de « valorisation matière » des « déchets non dangereux non inertes », dont la définition est plus large. De même, elle doit réviser sa définition du « remblayage »<sup>6</sup>, qui exclut désormais les quantités qui ne sont pas strictement nécessaires à la remise en état dans des zones excavées, ou en ingénierie, pour des travaux d'aménagement paysager.

Par ailleurs, certains des **objectifs européens en matière de traitement des déchets** sont dorénavant **plus exigeants** que ceux que fixe actuellement le code de l'environnement en application de la loi LTECV, ce qui impose, là

---

<sup>1</sup> Cette loi a notamment étendu la responsabilité élargie des producteurs aux produits consommés par les entreprises générant des déchets susceptibles d'être collectés dans les mêmes conditions que les déchets municipaux, avec notamment un dispositif harmonisé de consignes de tri pour les emballages ménagers, l'obligation d'installer dans les grandes surfaces à la sortie des caisses, un point de reprise des déchets d'emballage issus des produits achetés dans l'établissement, de nouvelles filières de traitement (en particulier pour les déchets dangereux diffus, les meubles et les pneus). Elle a également renforcé les plans de collecte et de prévention des déchets ménagers par les collectivités territoriales (programme local, plan départemental), avec des objectifs de réduction des quantités de déchets et un bilan annuel.

<sup>2</sup> En particulier en matière de tri à la source (notamment des déchets alimentaires et des déchets des entreprises) et de développement des filières de recyclage et de valorisation.

<sup>3</sup> Par exemple la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire ou la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim) qui interdit l'usage de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique en restauration collective des collectivités locales en 2025, des touillettes et des pailles en plastique dans la restauration, la vente à emporter, les cantines et les commerces alimentaires dès ainsi que des bouteilles d'eau en plastique dans les cantines scolaires dès 2020.

<sup>4</sup> Ainsi, par exemple, à partir de 2027, seuls les déchets organiques collectés séparément ou triés à la source pourront être comptabilisés comme recyclés. Quant aux déchets issus de l'incinération, seuls pourront être comptabilisés dans le recyclage les métaux récupérés après combustion, sous condition de qualité (art. 6 bis et 11 bis nouveaux de la directive-cadre).

<sup>5</sup> Article 3 § 2 ter nouveau de la directive-cadre. Selon le considérant 6 de la directive 2018/851 modifiant cette directive, ces déchets représentent entre 7 et 10 % de la quantité totale des déchets produits dans l'UE.

<sup>6</sup> Art. 3 §17 bis nouveau de la directive-cadre.

encore, de les modifier. La planification régionale des déchets (à horizon 2030) devra également être mise en conformité avec ces objectifs.

Enfin, les **nouvelles prescriptions applicables aux régimes de responsabilité élargie du producteur** doivent être prises en compte, de même que les obligations de contrôle et de communication de données ainsi que certaines règles spécifiques figurant dans les directives sectorielles, y compris en matière de REP.

**Les treize articles du projet de loi ne procèdent qu'à une transposition partielle** des modifications et compléments imposés par ces directives, soit que ceux-ci relèvent du domaine réglementaire, soit qu'il soit renvoyé à des ordonnances. Ils introduisent des **obligations nouvelles en matière de tri, de collecte, de réparation ou de recyclage**, obligations recommandées ou imposées par ces directives. Ils prévoient la **création des nouvelles filières de traitement des déchets**, dont certaines sont imposées par les textes européens, et organise la **mise en conformité des régimes de responsabilité élargie du producteur** avec les prescriptions impératives de la directive-cadre. De ce fait, le projet de loi est plus étoffé que la première version qui avait circulé en début d'année.

#### *A. DES OBLIGATIONS COHÉRENTES AVEC LES PRÉCONISATIONS EUROPÉENNES ET DES ORDONNANCES POUR COMPLÉTER LA TRANSPOSITION DU PAQUET ÉCONOMIE CIRCULAIRE*

Plusieurs dispositions du projet de loi définissent un cadre pour la mise en œuvre de mesures dont les modalités et le champ d'application seront précisés par voie réglementaire, mais qui s'inscrivent pleinement dans la logique de réduction des déchets et de recyclage impulsée par les textes européens, afin de permettre à la France d'atteindre les objectifs quantitatifs de prévention et de traitement des déchets fixés par l'Union européenne (1). Il est en outre renvoyé à des ordonnances pour la transposition du Paquet économie circulaire et la mise en cohérence des dispositifs nationaux (2).

##### **1. Des dispositions qui vont dans le sens des préconisations européennes mais qui ne sont pas imposées par le droit européen (articles 1 à 6, 10 et 13)**

Plusieurs articles du projet de loi s'inscrivent dans le champ de la demande adressée aux États membres par l'alinéa ajouté au §1 de l'article 8 de la **directive-cadre** par la directive (UE) 2018/852 du 30 mai 2018, de « prendre des mesures pour encourager la conception de produits ou de composants de produits aux fins d'en réduire les incidences sur l'environnement et la production de déchets au cours de la production et de l'utilisation ultérieure », et répondent à certaines des exigences de son article 9 réécrit qui leur impose de

prendre des « mesures minimales », notamment pour éviter la production de déchets, encourager les activités de réparation et la disponibilité des pièces détachées.

De manière générale toutefois, les nouvelles obligations que le projet de loi met à la charge des producteurs et des vendeurs ne sont **pas imposées en tant que telles par le droit européen mais s'inscrivent dans les préconisations de celui-ci**. Elles sont en outre issues de *la Feuille de route pour une économie 100% circulaire*.

a) *L'amélioration de l'information des consommateurs*

Le titre premier rassemble plusieurs dispositions destinées à améliorer l'information du consommateur afin de l'inciter à privilégier des produits dont l'impact environnemental est limité et à faire réparer ces produits lorsque cela est possible, plutôt que de les jeter.

- **Marquage ou étiquetage renseignant sur les qualités et les impacts environnementaux des produits** (article 1<sup>er</sup>)

Un marquage ou étiquetage permettra de renseigner le consommateur sur les qualités et les impacts environnementaux des produits qu'il achète, en particulier l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, leur réparabilité, la possibilité de réemploi, leur recyclabilité, la présence de substances dangereuses et la modulation de l'éco-contribution. Les catégories de produits soumises à cette obligation seront précisées par décret.

Au-delà du marquage CE qui atteste de la conformité du produit, **le droit européen prévoit une information des consommateurs**. Il organise en effet un système de sécurité générale des produits qui prévoit que tout produit commercialisé destiné aux consommateurs doit respecter certaines normes en matière d'information **sur les risques associés à sa détention, son utilisation ou sa destruction**<sup>1</sup>. Des textes sectoriels imposent en outre un inventaire des ingrédients utilisés et un étiquetage informatif sur les risques associés<sup>2</sup>.

En revanche, **le droit européen ne prévoit pas, en l'état, une information du consommateur sur les qualités et les impacts environnementaux des produits, même s'il recommande qu'il soit sensibilisé aux enjeux environnementaux et de développement durable**.

---

<sup>1</sup> Directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits.

<sup>2</sup> Par exemple le règlement (CE) n° 1223/2009 pour les produits cosmétiques, les directives 93/15/CEE, 2004/57/CE et 2008/43/CE pour les explosifs ou 2013/29/UE pour les articles de pyrotechnie.

**Le marquage imposé par le projet de loi, qui s'appliquera à tout produit commercialisé en France, s'inscrit ainsi dans la logique européenne de prévention des déchets et figurera à ce titre dans les programmes de prévention des déchets dont le droit européen impose l'établissement aux États membres<sup>1</sup>.**

- **Indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques et information sur la disponibilité des pièces détachées (articles 2 et 4)**

C'est dans un souci de **lutte contre l'obsolescence programmée**, qu'est introduit un indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques, applicable à compter du 1er janvier 2021<sup>2</sup>, et organisée une information du consommateur sur la disponibilité des pièces détachées pour ces équipements et les éléments d'ameublement, dont les modalités seront fixées par décret<sup>3</sup>.

Le fabricant d'un appareil peut en effet décider de fournir des pièces détachées pendant une certaine période. Le fabricant ou l'importateur informe alors le vendeur professionnel de la période pendant laquelle, ou de la date jusqu'à laquelle, les pièces détachées indispensables à l'utilisation des biens sont disponibles sur le marché. S'il communique sur la durée de disponibilité des pièces détachées, il doit respecter un certain formalisme. Il en résulte une présomption de disponibilité des pièces détachées qui impose au fabricant ou à l'importateur de fournir aux vendeurs professionnels ou aux réparateurs agréés qui les demandent, dans un délai dont la durée est réduite par le projet de loi de deux mois à 15 jours, les pièces détachées indispensables à l'utilisation des biens vendus, afin de permettre au consommateur d'opter pour l'utilisation de pièces de rechange issues de l'économie circulaire. La méconnaissance de ces obligations est passible d'une amende administrative<sup>4</sup>.

Ces mesures **s'articulent avec les préconisations de la directive-cadre révisée en matière de prévention des déchets et de la directive UE/2011/83** en matière d'information du consommateur sur les produits, y compris en cas de **vente en ligne**. Elles sont en effet de nature à **allonger la durée de vie des pièces détachées, et donc des produits**, qui figure au nombre des objectifs mentionnés dans les considérants de la directive modifiant la directive-cadre. Pour autant, elles ne sont **pas imposées par le droit européen**.

---

<sup>1</sup> Art. 29 modifié de la directive-cadre.

<sup>2</sup> L'étiquetage énergétique est d'ores et déjà imposé par le règlement UE/2017/1369.

<sup>3</sup> L'Ademe estime que le taux de réparation est actuellement de l'ordre de 40 %.

<sup>4</sup> Art. L. 111-4 alinéa 2 du code de la consommation.

Il convient toutefois de noter que, dans le cadre de la révision en cours de la directive UE/2011/83<sup>1</sup>, la France soutient l'inscription d'une obligation d'information précontractuelle des consommateurs sur la disponibilité des pièces détachées.

- **Information des consommateurs sur les règles de tri** (article 3)

Le projet de loi prévoit également qu'une **signalétique** informe le consommateur que le produit fait l'objet d'une **consigne de tri**, dès lors qu'il est soumis à un régime de REP<sup>2</sup>.

Cette obligation est **de nature à faciliter la mise en œuvre de la collecte séparée imposée**, pour certains déchets, **par la directive-cadre**<sup>3</sup> ou des directives sectorielles.

*b) Le renforcement de la lutte contre le gaspillage pour répondre aux objectifs européens*

En aval du processus de production de déchets, le titre II du projet de loi regroupe deux dispositions destinées à renforcer la lutte contre le gaspillage.

- **Interdiction de l'élimination des invendus non alimentaires** (article 5)

Annoncée au printemps dernier par le Gouvernement et contestée par certains fabricants, l'élimination des invendus non alimentaires serait interdite. Ceux-ci devront être réemployés, recyclés ou réutilisés au plus tard fin 2021 pour les produits déjà soumis au principe de responsabilité élargie du producteur ou fin 2023 pour les autres<sup>4</sup>. Des exceptions sont toutefois prévues pour les produits dont la réutilisation est proscrite ou dont les conditions de réemploi, de réutilisation ou de recyclage ne satisfont pas à l'objectif de développement durable posé par la Charte de l'environnement.

Une telle interdiction n'est **pas prévue par les textes européens** mais elle s'inscrit **dans la logique de l'objectif de prévention des déchets**.

---

<sup>1</sup> Proposition de directive concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'UE présentée par la Commission en avril 2018.

<sup>2</sup> Mesure figurant dans la Feuille de route sur l'économie circulaire.

<sup>3</sup> Au moins le papier, le métal, le plastique et le verre (art. 11 §2 de la directive-cadre).

<sup>4</sup> La valeur des invendus non alimentaires en France est estimée chaque année à près de 800 millions d'euros, dont 180 millions pour les produits d'hygiène et de beauté, 49 millions pour les produits textiles et les chaussures et 10 millions pour l'électro-ménager. Seuls 140 millions d'euros de produits font l'objet d'un don.

- **Diagnostic sur la réutilisation des produits et déchets issus des opérations de réhabilitation de bâtiments** (article 6)

L'obligation pour le maître d'ouvrage de faire réaliser, par un organisme indépendant, un diagnostic sur la réutilisation des produits et déchets issus des opérations de réhabilitation des bâtiments est étendue à toutes ces opérations<sup>1</sup>, quand bien même il ne s'agirait pas d'une réhabilitation lourde. Il professionnalise le dispositif existant et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser le périmètre de cette obligation à partir de critères de superficies des bâtiments et de nature des matériaux.

Cette disposition, qui n'est pas imposée par le droit européen, est de nature à **faciliter l'atteinte de l'objectif fixé par la directive-cadre de 70 % de valorisation des déchets du BTP à l'horizon 2020**, objectif repris dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015.

- **Transposition de l'interdiction de mise sur le marché des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable** (article 10)

Conformément à l'article 5 de la **directive** UE/2019/90 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, le projet de loi élargit le champ de l'interdiction de mise sur le marché aux produits fabriqués à base de plastique oxodégradable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>2</sup>.

À l'exception de la **transposition de l'interdiction**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, **de toute mise sur le marché de produits fabriqués à base de plastique oxodégradable** imposée par l'article 5 de la **directive UE/2019/904**, le projet de loi introduit **de nouvelles obligations d'information des consommateurs** (marquage ou étiquetage indiquant l'impact environnemental du produit, indice de réparabilité, disponibilité des pièces de rechange, information sur les règles de tri) **et de prévention du gaspillage** (interdiction de l'élimination des invendus non alimentaires et diagnostic sur la réutilisation des produits et déchets de construction), **qui ne sont pas prévues en tant que telles par le droit européen.**

Ces obligations sont toutefois **de nature à contribuer à l'atteinte des objectifs européens (et nationaux) en matière de réduction de la**

<sup>1</sup> Obligation qui ne concernait jusqu'à présent (depuis 2010) que les opérations de déconstruction et de réhabilitation lourde.

<sup>2</sup> La loi relative à la transition énergétique pour une croissance durable ne vise que les sacs fabriqués à base de plastique oxodégradable.

**production de déchets** et sont en cohérence avec le renforcement de l'information des consommateurs qui fait actuellement l'objet de négociations au niveau européen.

**Applicables sur l'ensemble du territoire national**, ces obligations s'imposent donc à tous les produits vendus sur celui-ci, **y compris pour les ventes à distance**. Elles n'introduisent donc pas de distorsion de concurrence sur celui-ci. En revanche, elles **créent des charges nouvelles pour les producteurs et les vendeurs**, dont les coûts sont **susceptibles d'être répercutés** dans le prix de vente et donc **d'être reportées** sur le consommateur.

## **2. Des ordonnances pour la transposition du Paquet économie circulaire et la mise en cohérence des dispositifs nationaux (article 12)**

Le titre III du projet de loi ne procède que partiellement à la mise en conformité du droit français avec le droit européen modifié par les directives 2018/850 (mise en décharge des déchets), 2018/851 (directive-cadre) et 2018/852 (emballages et déchets d'emballages) tant en matière de limitation et de traitement des déchets que de responsabilité élargie du producteur. Son article 12 renvoie à plusieurs ordonnances le soin de prendre dans un délai de six mois tout à la fois les autres mesures législatives de transposition et celles de mise en œuvre de la *Feuille de route pour une économie 100% circulaire*.

### **DÉLAIS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DU PAQUET ÉCONOMIE CIRCULAIRE**

Selon le cas, les directives doivent être transposées avant :

- le 5 juillet 2020 pour les objectifs de réemploi par matériau d'emballages, les modifications concernant la mise en décharge des déchets, la reconnaissance des certificats de destruction des véhicules hors d'usage et le stockage de ceux-ci, la communication à la Commission des données afférentes ainsi que celles relatives à la collecte des déchets de piles et d'accumulateurs, d'équipements électriques et électroniques
- le 3 juillet 2021 pour les nouvelles obligations concernant les produits plastiques
- le 5 janvier 2023 pour les principes minimum que tous les producteurs devront appliquer au titre de leur responsabilité environnementale ;
- le 31 décembre 2024 pour l'extension de cette responsabilité aux emballages commerciaux et industriels.

L'exposé des motifs énumère **15 mesures destinées à faciliter le tri des déchets par les ménages et les opérateurs économiques** afin de favoriser leur valorisation. Ces mesures, dont la liste n'est pas limitative, concernent les différentes étapes du traitement des déchets.

*a) L'amélioration des conditions de tri de certains déchets*

Les mesures annoncées ont en particulier pour objet de :

- généraliser le tri à la source et la collecte séparée des déchets des activités économiques et des ménages afin de favoriser leur préparation en vue de leur réemploi et leur recyclage ;

- définir les conditions dans lesquelles il peut être procédé à des mélanges de déchets soumis à un tri à la source avec d'autres déchets ;

- préciser les conditions d'autorisation des installations de tri mécano-biologiques.

*b) La généralisation au 31 décembre 2023 du tri à la source des biodéchets imposée par la directive-cadre*

En matière de **recyclage**, l'exposé des motifs annonce des dispositions spécifiques sur les **biodéchets** (déchets alimentaires et autres déchets naturels biodégradables)<sup>1</sup>, sur la qualité des matières fertilisantes fabriquées à partir de déchets organiques et sur la valorisation énergétique des déchets.

Il est en effet indispensable d'**avancer au 31 décembre 2023 l'obligation de tri à la source de ces déchets, comme l'impose la directive-cadre révisée alors que la loi LTECV n'en prévoyait la généralisation qu'en 2025.**

*c) La simplification de la sortie du statut de déchet*

L'exposé des motifs annonce une ordonnance relative à la simplification de la sortie du statut de déchet, sujet qui a fait l'objet de **débats au Sénat fin 2018**, dans le cadre de l'examen de l'article 15 du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français. Cet article tendait à supprimer le principe de traitement des déchets par une installation classée au profit d'une opération de valorisation dans un établissement spécialisé dans la gestion de déchets. Le texte adopté par le Sénat, sur proposition de la commission spéciale, en a réduit la portée en faisant du traitement dans un établissement spécialisé une simple dérogation au principe maintenu de traitement par une installation classée (ICPE - installation classée pour la protection de l'environnement ou IOTA - installations, ouvrages, travaux et aménagements au titre de la législation

---

<sup>1</sup> Les gros producteurs professionnels de ces déchets sont d'ores et déjà tenus à des obligations de tri à la source et de valorisation depuis 2012. Le seuil d'application en a été progressivement abaissé et la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a prévu la généralisation de ce tri à la source d'ici 2025.

sur l'eau), au motif que le droit européen n'interdisait pas un tel niveau d'exigence et que celui-ci était un gage d'efficacité de la protection de l'environnement<sup>1</sup>.

*d) La définition des modalités d'application du principe européen de proximité*

Il est prévu de préciser les modalités d'application du principe de proximité, autrement dit d'élimination et de valorisation des **déchets municipaux en mélange collectés auprès des ménages** qui figure à l'article 16 de la **directive-cadre**.

*e) Le renforcement des dispositifs de suivi, de contrôle et de sanction, conformément à la directive-cadre*

Les dispositifs de suivi, de contrôle et de sanction seront renforcés pour lutter plus efficacement contre le gaspillage ou la mauvaise gestion des déchets.

Il convient en effet en particulier d'adapter les systèmes d'information de suivi des détenteurs de déchets pour les produits soumis à un régime de REP, **conformément aux articles 8 bis §2 et 9 §1 de la directive-cadre** modifiée, et de définir **quel organisme assurera le suivi indépendant et l'observation des filières de REP**.

L'étude d'impact du projet de loi annonce en outre des mesures pour **lutter contre les dépôts sauvages de déchets**, le renforcement de la **lutte contre le trafic illégal de véhicules hors d'usage et les transferts transfrontaliers de déchets illicites** qui font l'objet d'une **surveillance européenne**<sup>2</sup>. Ces mesures s'inscrivent sans conteste dans la mise en œuvre du droit européen et répondent aux objectifs européens en matière d'économie circulaire.

**Le renvoi à des ordonnances pour la transposition des directives du 30 mai 2018 modifiant la directive-cadre relative aux déchets et les directives concernant les emballages et les déchets d'emballages ainsi que la mise en décharge des déchets ne permet pas au législateur de mesurer précisément la portée des mesures annoncées dans l'exposé des motifs du projet de loi, et ce d'autant que la liste qui en est donnée n'est pas limitative. Il ne peut donc pas s'assurer que, lorsqu'elles ne sont pas strictement imposées par les textes européens, ces mesures seront toutes justifiées au regard des objectifs nationaux en matière d'économie circulaire ni qu'elles prendront en compte les contraintes et ressources**

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 97 (2018-2019). Rapport fait au nom de la commission spéciale n° 96 (2018-2019) par M. Olivier Cadic et Mme Marta de Cidrac.*

<sup>2</sup> *Un système de surveillance et de contrôle des mouvements de ces déchets a été mis en place au niveau européen par le règlement n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.*

**des acteurs concernés - ménages, collectivités territoriales ou opérateurs économiques, y compris les PME.**

**Certaines des dispositions annoncées apparaissent toutefois constituer des mises en conformité avec le droit européen (en particulier en matière de renforcement des dispositifs de suivi, de contrôle et de sanction), ou des modalités de mise en œuvre de facultés ouvertes par les textes européens (l'application du principe de proximité<sup>1</sup> et la simplification de la sortie du statut de déchet), ou encore sont de nature à faciliter l'atteinte d'objectifs européens en matière d'économie circulaire, en particulier grâce à l'amélioration du tri.**

**Il conviendra toutefois que, dans le cadre de l'examen du projet de loi, le Gouvernement apporte des précisions sur les dispositifs envisagés, que l'étude d'impact jointe au projet de loi ne présente que très partiellement. Les bénéfices attendus de ces dispositifs devront être dûment documentés, tout comme les coûts engendrés, dès lors qu'ils imposent aux producteurs, aux vendeurs, aux opérateurs intervenant dans le traitement des déchets et aux collectivités territoriales des obligations que le droit européen ne fait que suggérer, voire ne mentionne pas explicitement. Les modalités de mise en œuvre devront être fixées en conséquence et tenir compte des délais et des coûts d'adaptation qui en résulteraient, ainsi que de l'impact sur les capacités concurrentielles des opérateurs économiques établis en France.**

## ***B. LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP)***

Afin d'atteindre les objectifs de recyclage fixés par la loi ou le droit européen, le titre III du projet de loi complète le dispositif français de responsabilité élargie du producteur (REP), qui fait obligation à celui-ci d'assurer, ou de faire assurer, la gestion des déchets finaux ou intermédiaires engendrés par les produits qu'ils fabriquent, importent ou exportent, jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à un tiers à des fins de traitement.

En cohérence avec le droit européen, il étend le périmètre de cette responsabilité de la fin de vie à la conception du produit ; il réforme la gouvernance des filières existantes pour favoriser l'éco-conception, la réparation et l'incorporation de matière première recyclée ; enfin, il crée de nouvelles filières, prévues ou non par le droit européen directives, qui respectent les principes posés par la directive-cadre.

---

<sup>1</sup> *L'élimination des déchets au plus près de leur lieu de production.*

## 1. De nombreuses filières en France

Le **principe** de REP a été **introduit en France par la loi n° 75-633** du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, avant d'être codifié à l'article L. 541-2 du code de l'environnement.

Proposée dans les années 80 par l'**OCDE** et formalisée en 2001 dans un guide à l'attention des pouvoirs publics qui déclinait le principe et ses applications, la REP a été progressivement étendue, au sein de l'OCDE, à de nouveaux produits, groupes de produits et flux de déchets tels que les appareillages électriques et électroniques, avec comme objectif de produire moins de déchets et moins de déchets non recyclables ou non biodégradables.

En **2008**, le principe de responsabilité élargie des producteurs a été adopté par **l'Europe**. La **directive-cadre 2008/98/CE** le considère, comme « l'un des moyens de soutenir la conception et la fabrication de produits selon des procédés qui prennent pleinement en compte et facilitent l'utilisation efficace des ressources tout au long de leur cycle de vie, y compris en matière de réparation, de réemploi, de démontage et de recyclage, sans compromettre la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur ».

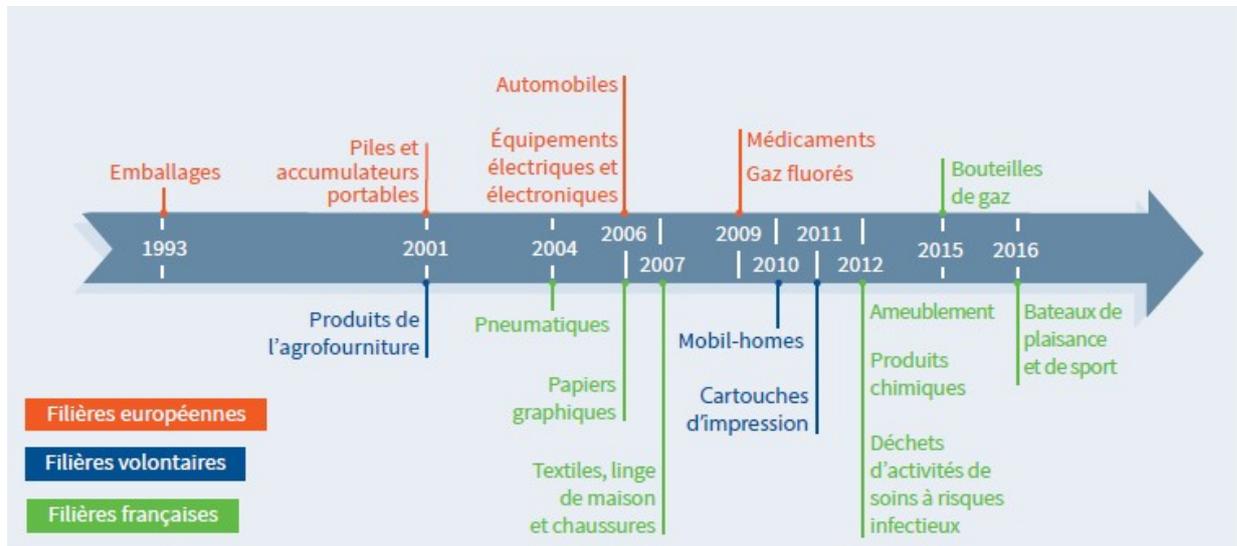
Plusieurs **directives sectorielles** ont ensuite fait obligation aux États membres de mettre en place des filières de collecte, de traitement et de recyclage respectant des obligations minimales (pour les piles et accumulateurs, les équipements électriques et électroniques, les automobiles, les emballages ménagers et les médicaments) et d'interdire corrélativement l'élimination par mise en décharge ou incinération de certains déchets (de piles, d'accumulateurs industriels et d'automobiles notamment). Le règlement 2037/2000/CE, remplacé par le règlement 1005/2009/CE relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, a par ailleurs imposé la récupération, le traitement, le recyclage et la destruction des substances dangereuses réglementées contenues dans certains équipements réfrigérants<sup>1</sup>.

**La France est actuellement le pays qui dispose du plus grand nombre de filières de REP.** La première a été mise en place pour la collecte des emballages ménagers en 1992. Des dispositifs ont été ensuite développés pour d'autres produits usagés tels que les piles et accumulateurs, les papiers ou encore les équipements électriques et électroniques. Neuf filières dites « européennes » ont été soit imposées par des directives, soit mises en place en réponse à obligations de traitement de déchets prévues par un texte européen sans que

---

<sup>1</sup> *L'article 22 du règlement impose la récupération et la destruction, au cours des opérations de maintenance ou d'entretien ou avant leur démontage ou leur élimination, des substances réglementées contenues dans les équipements de réfrigération, de climatisation et de pompes à chaleur, les équipements contenant des solvants ou les systèmes de protection contre le feu et les extincteurs, afin qu'elles soient détruites, recyclées ou régénérées.*

celui-ci impose un tel cadre (emballages ménagers, gaz fluorés et médicaments). Les autres sont purement nationales et trois d'entre elles fonctionnent sur une base volontaire.



Source : ADEME

## 2. Des obligations nouvelles (article 7)

En cohérence avec les objectifs de recyclage nationaux et européens, le projet de loi met plusieurs obligations nouvelles à la charge des producteurs.

a) *L'incorporation d'un taux minimal de matière recyclée dans certains produits et matériaux*

Les catégories concernées et les taux minimum applicables en matière d'incorporation de matière recyclée dans certains produits et matériaux seront fixés par arrêté ministériel.

Cette obligation d'incorporation s'inscrit en cohérence avec l'un des objectifs de la directive-cadre qui est de rapprocher l'Union européenne d'une « société de recyclage », notamment grâce à **l'utilisation des déchets comme ressources**<sup>1</sup>. L'opportunité d'introduire une telle obligation est d'ailleurs expressément **mentionnée par la directive-cadre**.

b) *Le renforcement du suivi des substances dangereuses incluses dans les produits*

Dans le cadre de la régulation des produits générateurs de déchets, le projet de loi renforce le suivi des substances dangereuses incluses dans les

<sup>1</sup> Voir par exemple l'article 8 §2 de la directive-cadre.

produits définies par la directive-cadre<sup>1</sup>, **conformément à l'une des préconisations de celle-ci. L'autorité administrative** pourra ainsi demander communication aux producteurs, importateurs ou exportateurs, ainsi qu'à leur éco-organisme, de toutes informations utiles sur la présence éventuelle de telles substances et sa justification, ce qui lui permettra d'être en mesure de **répondre aux exigences de la directive-cadre en matière d'identification, de suivi et de traitement des déchets dangereux**<sup>2</sup>.

*c) L'accès de l'autorité administrative aux données de recyclage, de prévention et de gestion des déchets pour informer la Commission des progrès réalisés*

Pour être en mesure de fournir à la Commission les **informations sur le recyclage définies par l'article 8 bis §1 c) de la directive-cadre**, il est prévu que l'autorité administrative ait accès aux données relatives aux produits mis sur le marché et soumis au principe de REP ainsi qu'aux informations économiques détenues par les producteurs ou leur éco-organisme concernant les **mesures de prévention et de gestion des déchets** concernés. Il en est de même pour les données des services publics locaux relatives à la gestion des déchets issus des produits soumis au principe de REP.

*d) La mise en conformité de l'éco-contribution*

Le projet de loi prévoit les « **mesures nécessaires** » **pour l'application du §4 de l'article 8 bis nouveau de la directive-cadre** afin que les contributions versées par le producteur répondent aux exigences qu'il énumère.

**Trois dispositions** proposées au titre de la responsabilité du producteur permettent la **mise en conformité du cadre français avec le droit européen**, en matière d'éco-contribution et d'accès de l'autorité administrative aux données pour être en mesure de fournir à la Commission les informations requises par le droit européen sur le traitement et le recyclage des déchets, y compris pour le suivi et le contrôle des substances dangereuses incluses dans les produits.

Pour sa part, **l'obligation d'incorporer un taux minimal de matière recyclée dans certains produits et matériaux, dont le périmètre sera défini par arrêtés, permet d'exiger l'utilisation de déchets comme ressources.** Elle n'est **pas imposée par le droit européen mais la directive-cadre la mentionne expressément** comme étant susceptible de contribuer à

<sup>1</sup> Les propriétés qui rendent les déchets dangereux sont listées à l'annexe III de la directive cadre : explosif, comburant, inflammable, irritant cutané, toxique par aspiration, cancérogène, corrosif, infectieux, mutagène ...

<sup>2</sup> Art. 18, 19 et 20 de la directive-cadre.

l'atteinte de l'**objectif affiché d'une « société de recyclage »** par la directive-cadre. Il conviendra que ses modalités d'application prennent en compte les délais et coûts de modification des processus de production.

### 3. La révision des principes généraux en matière de REP dans la suite de la directive-cadre modifiée (article 8 §II)

L'exposé des motifs indique que le projet de loi entend « **refonder** » le **principe de responsabilité élargie du producteur à la française** afin de prendre en compte la définition européenne du producteur et les **exigences opérationnelles minimales** fixées par les articles 8 modifié et 8 *bis* nouveau de la **directive-cadre** pour tous les régimes de REP mis en œuvre dans les États membres, y compris dans le cadre de directives sectorielles.

*a) La promotion de la démarche d'éco-conception des produits préconisée par les textes européens*

Le projet de loi fait obligation aux producteurs de prévenir la production de déchets ou à défaut leur gestion dès la conception des produits.

Il entend en effet promouvoir l'adoption d'une **démarche d'éco-conception des produits**. Celle-ci s'inscrit **dans la logique de « hiérarchie des déchets »** visée à l'article 4 §1 de la **directive-cadre**<sup>1</sup>, qui renvoie aux États membres le soin de prendre des mesures pour encourager des solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement, ainsi que des recommandations figurant dans l'annexe IV.

*b) Le renforcement de l'encadrement de l'activité des éco-organismes au titre notamment de la directive-cadre*

En matière de recyclage, le projet de loi met l'accent sur les réseaux de réemploi et de réparation, y compris dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, tout en **encadrant l'activité des éco-organismes** conformément aux prescriptions de la directive-cadre<sup>2</sup>, en particulier dans leurs relations avec les producteurs, comme des systèmes individuels de collecte et de traitement.

Il prévoit ainsi que les éco-organismes sont agréés pour une durée limitée, après vérification de leurs **capacités techniques, financières et organisationnelles** pour répondre aux exigences du cahier des charges qui leur assigne des objectifs et précise les modalités de mise en œuvre de leurs obligations.

<sup>1</sup> Prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, autre valorisation, notamment énergétique, destruction.

<sup>2</sup> Voir supra.

Il reprend en outre les **obligations prévues par l'article 8 bis §1, d) de la directive-cadre en matière d'égalité de traitement et d'information des producteurs**. Enfin, il réaffirme le **caractère non lucratif de la mission de ces organismes pour leurs activités agréées**, ce qui leur impose notamment, sous le contrôle d'un censeur d'État, de ne procéder qu'à des placements financiers sécurisés.

*c) Le renforcement des garanties financières des éco-organismes au-delà des exigences de la directive-cadre*

Afin de garantir la continuité du traitement des déchets, le projet de loi subordonne l'agrément des éco-organismes à la mise en place d'un dispositif financier destiné à assurer, en cas de défaillance, la couverture des coûts supportés par le service public de gestion des déchets.

Cette obligation va au-delà de l'exigence de moyens financiers imposée par l'article 8 bis de la directive-cadre mais apparaît justifiée au regard de la nécessité de **ne pas reporter sur les collectivités territoriales la charge du retraitement des déchets des ménages**.

**Dans le cadre de la refonte des principes généraux de la REP, le projet de loi entend promouvoir la démarche d'éco-conception des produits préconisée par les textes européens et renforcer l'encadrement des éco-organismes au titre notamment de la directive-cadre.**

Pour l'essentiel, ces dispositions mettent en œuvre **des prescriptions européennes qui renvoient aux États membres le soin d'en fixer les modalités**. L'exigence de **garanties financières supplémentaires va toutefois au-delà de l'exigence de moyens financiers imposée par l'article 8 bis de la directive-cadre** mais apparaît justifiée au regard de la nécessité de ne pas faire supporter cette charge par le service public.

#### **4. Un accroissement du nombre de filières partiellement imposé par le droit européen (article 8 §II)**

Le projet de loi mentionne vingt filières de REP. Toutes ces filières, qu'elles existent déjà ou qu'elles doivent être mises en place, sont **tenues de répondre aux exigences européennes** désormais définies par le §1 de l'article 8 bis nouveau de la directive-cadre.

*a) Trois filières européennes sur les huit nouvelles filières créées*

La création de huit nouvelles filières de REP est prévue, dont la mise en place est assortie de **délais** échelonnés entre 2021 et 2025. Seules trois d'entre

elles sont imposées par les textes européens et la **mise en place de l'une de ces filières européennes est partiellement anticipée** (emballages de restauration rapide) par rapport à l'échéance fixée par la directive Emballages.

Conformément à la directive-cadre, **toutes ces filières devront respecter les règles européennes<sup>1</sup>**.

#### PRODUITS CONCERNÉS PAR LES NOUVELLES FILIÈRES REP

- Emballages non ménagers, à compter du 1er janvier 2025 (**directive** relative aux emballages et aux déchets d'emballages modifiée), date **avancée au 1er janvier 2021 pour les emballages de la restauration rapide**
- Produits et matériaux de construction, sauf mise en place par les producteurs de systèmes équivalents avant le 1er janvier 2022
- Produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement
- Jouets, à compter du 1er janvier 2021
- Articles de sport et de loisir, à la même date
- Articles de bricolage et de jardinage, également à la même date
- Lingettes pré-imbibées (art. 8 de la **directive** 2019/904 relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique), à compter du 1er janvier 2024<sup>2</sup>
- Huiles lubrifiantes ou industrielles, à compter du 1er janvier 2022<sup>3</sup>
- Mégots de cigarettes (**directive** 2019/904), à compter du 1er janvier 2021

*L'élargissement du périmètre de plusieurs filières européennes ou nationales*

Le projet de loi élargit le périmètre de plusieurs filières existantes au traitement de certains déchets provenant de produits qualifiables au titre de ces filières.

<sup>1</sup> Quatre des cinq nouvelles filières sont celles dont la création était préconisée par le rapport remis au Gouvernement le 14 mars de 2018 par Jacques Vernier, président de la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, dans le cadre de l'élaboration de la Feuille de route annoncée en juillet 2017.

<sup>2</sup> Près de 47 000 tonnes de lingettes de ce type sont consommées chaque année en France.

<sup>3</sup> Les huiles usagées sont tenues à des obligations de collecte séparée et leur traitement doit respecter les exigences définies par l'article 21 de la directive-cadre modifiée.

- **Équipements électriques, électroniques et piles des dispositifs perforants utilisés par les patients sous auto-traitement**

Cette extension, à compter du 1er janvier 2021, est en cohérence avec les objectifs de la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, modifiée par le Paquet économie circulaire, qui impose aux États membres des taux minimum de recyclage de ces déchets, et les règles de sécurité prévues la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et le règlement (UE) 2017/745 du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux<sup>1</sup>.

Les dispositifs perforants utilisés par les patients sous auto-traitement font l'objet d'une collecte gratuite par les pharmacies depuis la loi Grenelle II et d'un traitement sécurisé. Les équipements électriques, électroniques et piles sur lesquels ils sont fixés doivent faire l'objet d'un traitement adapté. Ce sont en effet des déchets susceptibles d'être considérés comme dangereux et qui ne peuvent donc être recyclés.

- **Produits textiles neufs pour la maison**

Il est prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les produits textiles neufs pour la maison soient pris en charge par la **filière REP qui traite les produits textiles d'habillement, les chaussures et le linge de maison neufs, mise en place en France dès 2006**. L'interdiction de détruire les invendus non alimentaires, édictée à l'article 5 du projet de loi, devrait toutefois réduire ces opérations pour lesquelles **le droit européen n'impose pas de filière de REP**.

- **Véhicules à deux ou trois roues, quads et voiturettes**

La filière de traitement des automobiles hors d'usage devra prendre en charge, à compter du 1er janvier 2022, les véhicules à deux ou trois roues, quads et voiturettes.

Là encore, **le droit européen n'impose pas de filière de REP pour le traitement de ces véhicules**. La directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage modifiée organise en effet le recyclage des scooters à trois roues, tels que définis par la directive 92/61/CEE, mais pas celui des véhicules à deux roues. En étendant l'obligation de recyclage aux véhicules à deux roues motorisés dans le cadre de la filière REP, **le projet de loi s'inscrit toutefois dans les objectifs européens et nationaux en matière de traitement des déchets**.

---

<sup>1</sup> Le règlement modifie, à compter de 2020, la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009 sur la directive 93/42/CE du 14 juin 1993 sur les dispositifs médicaux.

Le projet de loi prévoit la **mise en place de trois nouvelles filières de REP imposées par le droit européen** (emballages non ménagers, lingettes pré-imbibées et mégots de cigarettes).

En revanche les **cinq autres filières nouvelles ne le sont pas, même si elles devraient faciliter l'atteinte des objectifs européens de recyclage** des déchets des produits et matériaux de construction, des substances dangereuses, notamment des huiles pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement, ou encore des jouets et de certains articles de sport et de loisir, de bricolage et de jardinage.

**L'étude d'impact décrit la situation actuelle et les résultats attendus.** Elle présente également les **impacts économiques et financiers, en particulier pour les collectivités territoriales, les producteurs et les particuliers.**

#### **5. L'encadrement du financement et du fonctionnement des filières (article 8 §II)**

Le projet de loi ajuste les règles de financement des filières de REP et certaines règles de fonctionnement des éco-organismes.

##### *a) La révision des modalités de calcul de l'éco-contribution*

Le projet de loi précise les **modalités de calcul de l'éco-contribution** versée par le producteur à l'éco-organisme qui traite les déchets de ses produits. Celle-ci couvre non seulement les coûts de collecte, de transport et de traitement des déchets mais également ceux du nettoyage de certains déchets abandonnés, coûts qui ne sont pas mentionnés par la directive-cadre, et de la prévention, ce qui va **au-delà** de la seule information des producteurs visée par l'article 8 *bis* §2 **de la directive-cadre.**

**Comme l'autorise la directive-cadre, le projet de loi prévoit en outre qu'une partie des coûts peut être partagée avec les producteurs initiaux de déchets ou les distributeurs.**

Enfin, comme le permet le b) du §4 de l'article 8 *bis* nouveau de la **directive-cadre**, il définit des **critères de modulation** de l'éco-contribution en fonction de critères de performance environnementale, dont il donne une liste non limitative **exactement reprise de la directive** (durabilité, réparabilité, possibilités de réemploi, recyclabilité, présence de substances dangereuses). Selon le cas, la modulation prend la forme d'une prime ou d'une pénalité.

*b) L'encadrement des conditions de passation des marchés par les éco-organismes*

Le projet de loi encadre les conditions de passation de marchés par les éco-organismes qui font appel à des prestataires de service de prévention et de gestion des déchets. Il exige en particulier que les appels d'offre fixent des critères d'attribution transparents et non discriminatoires, et prennent en compte, dans certaines limites, le principe de proximité et le recours à l'emploi d'insertion.

Ces critères s'inscrivent dans le cadre du **principe de proximité** défini par la **directive-cadre** et sont en cohérence avec le souci de **soutenir l'activité de l'économie sociale et solidaire**.

Le projet de loi **révise les règles de calcul de l'éco-contribution pour prendre en compte les prescriptions de la directive-cadre et faire application de facultés qu'elle ouvre.**

Il introduit le **principe de proximité défini par la directive-cadre parmi les critères** susceptibles d'être retenus **pour l'attribution des marchés par les éco-organismes.**

**6. Un nouveau cadre pour la reprise des produits usagés (article 8 §II)**

Dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP), le projet de loi organise la collecte séparée de certains produits usagés. Il **généralise à cet effet leur reprise sans frais, même sans achat de substitution, par les magasins vendant la même catégorie de produits relevant d'une filière de REP**, dès lors que le distributeur dispose d'une certaine surface de vente.

Cette obligation s'impose également en cas de vente à distance. Il est ainsi précisé que **les plateformes électroniques de vente en ligne assument la responsabilité élargie des producteurs et contribuent à la gestion des déchets issus des produits, sauf si le tiers vendeur s'est déjà acquitté de cette obligation.** Ces mesures sont en conformité avec la directive sur le commerce électronique et la directive-cadre.

Le **principe de reprise n'est imposé par les textes européens que pour certains déchets et sous certaines conditions.** Ainsi l'article 5 de la directive 2012/19/UE relative aux **déchets d'équipements électriques et électroniques** prévoit une telle obligation en cas d'échange mais il en limite la portée aux déchets de très petites dimensions (moins de 25 cm) lorsque le consommateur

ne procède pas à un nouvel achat. Il en est de même pour les **piles et accumulateurs** en application de l'article 8 de la directive 2006/66/CE.

Le projet de loi **élargit le champ du principe de reprise sans frais de produits usagés relevant de filières de REP même en l'absence d'achat de substitution au-delà des obligations qu'impose en la matière le droit européen mais dans la logique de l'objectif de collecte et de recyclage des déchets.**

Les charges supplémentaires en résultant pour les producteurs et surtout les vendeurs, surtout lorsque le produit n'est pas remplacé, devront être évaluées ainsi que les modalités de leur prise en compte dans la définition du prix des produits.

## 7. La consigne pour réemploi (article 8 §II)

Le projet de loi introduit la possibilité de prévoir un mode de collecte supplémentaire des emballages et déchets d'emballage des produits consommés ou utilisés par les ménages, notamment sous forme de consigne pour réemploi, dont la liste sera définie par décret<sup>1</sup>. Le Gouvernement songe semble-t-il tout particulièrement aux **bouteilles en plastique utilisées pour les boissons**. La reprise est gratuite pour le consommateur et fait l'objet d'un versement égal à la somme consignée.

Cette mesure figure au premier rang des **préconisations en matière de réemploi** formulées à l'article 5 §1, a) de la **directive-cadre** pour permettre d'atteindre les objectifs *a minima* de recyclage qu'elle impose et apparaît dans la liste des mesures **permettant d'inciter à l'application de la hiérarchie des déchets**. Plus particulièrement, elle est mentionnée à l'article 9 §1 de la directive Plastique UE/2019/904 et dans l'annexe F qui fixent **un objectif de collecte séparée de 90% des bouteilles pour boissons en plastique d'ici 2029**.

La consigne est sans conteste **très utile, voire indispensable pour atteindre certains des objectifs de collecte fixés par les textes européens**, et par la feuille de route française. Adopté par plusieurs États membres comme la Finlande, le Danemark ou l'Allemagne, pour les bouteilles en plastique et

<sup>1</sup> Le code de l'environnement prévoit d'ores et déjà un système de consigne pour les bouteilles de gaz (art. L. 541-10-7).

les canettes, le système de consigne pour recyclage y atteint, voire dépasse, l'objectif de 90 % de collecte<sup>1</sup>.

Les **collectivités territoriales** ont toutefois formulé des **objections** à l'égard de la consignation de ces bouteilles, en raison du déséquilibre qu'elle introduirait dans la composition des déchets ménagers qu'elles traitent.

Le projet de loi **reprend l'une des principales préconisations non impératives de la directive-cadre et de la directive Plastique**, en prévoyant la mise en place d'un **système de consigne**, en particulier pour les bouteilles en plastique contenant des boissons, afin de **faciliter l'atteinte des objectifs européens et nationaux de recyclage des emballages**.

Les **conséquences pour les collectivités territoriales notamment devront toutefois être évaluées**.

## 8. L'actualisation de certains régimes sectoriels (article 9)

Le projet de loi revoit les dispositions applicables à certaines filières de REP.

### *a) L'harmonisation dès 2022 de la couleur des contenants pour le tri des déchets ménagers*

Le texte avance à 2022 l'échéance d'harmonisation de la couleur des contenants pour le tri des déchets ménagers actuellement fixée à 2025. Il entend **faciliter ainsi l'atteinte des objectifs impératifs de recyclage à échéance 2025 fixés par la directive UE/2018/852 relative aux emballages et aux déchets d'emballages**<sup>2</sup>.

Cette harmonisation est **de nature à garantir un tri efficace des emballages et des déchets d'emballage, tel qu'exigé par la directive**, mais elle suppose une adaptation des contenants et de la collecte de ces déchets que **les collectivités territoriales devront mettre en œuvre** et dont **les ménages devront supporter le coût** (*via* la taxe sur les ordures ménagères).

Le déploiement du dispositif sera accompagné par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et les éco-organismes des filières de REP concernées. Il suppose notamment un renouvellement des

<sup>1</sup> 91 % des bouteilles en plastique PET consignées sont retournées en Finlande, 90 % au Danemark et 97 % en Allemagne.

<sup>2</sup> Voir *supra*.

contenants. Il sera facilité par l'obligation pour les magasins de produits alimentaires en libre-service, dont la superficie dépasse 2 5000 m<sup>2</sup>, d'y installer des points de reprise des déchets d'emballage des produits qui y sont achetés.

**Le projet de loi avance à 2022 l'échéance d'harmonisation de la couleur des contenants pour le tri des déchets ménagers actuellement fixée à 2025 pour répondre aux objectifs impératifs de recyclage à échéance 2025 définis par la directive Emballages.**

**Les conséquences de cette accélération pour les collectivités territoriales et les ménages doivent être précisément mesurées.**

*b) La contribution en nature des publications de presse par des encarts publicitaires*

Les publications de presse sont assujetties en France à l'éco-contribution sous la forme d'une prestation financière ou de prestations en nature, sous la forme d'un encart publicitaire mis à la disposition des collectivités territoriales pour qu'elles informent les usagers sur le tri et le recyclage de tous les déchets.

Le projet de loi met ce dispositif en conformité avec la **directive-cadre modifiée qui autorise** le maintien **jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023** de la possibilité pour les entreprises de presse de payer l'éco-contribution en nature.

Le bénéfice de cette faculté est subordonné à **une teneur minimale de fibres recyclées de papier**, qui sera progressivement augmentée pour atteindre 50 % avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025.



## CONCLUSION

Le projet de loi s'inscrit indéniablement **dans la logique de l'économie circulaire, portée aux niveaux tant européen que national**, et entend **mettre la France en mesure de tenir les objectifs en la matière qui lui sont assignés ou qu'elle s'est fixés**.

Il **transpose** un certain nombre de **prescriptions européennes impératives** comme la création de trois nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur ou l'interdiction de mise sur le marché de produits oxodégradables fabriqués à base de plastique.

**Conformément au droit européen**, il accroît les capacités juridiques de **suivi et de contrôle par l'autorité administrative** du respect des obligations et de l'atteinte des objectifs européens et nationaux, tant à l'égard des producteurs que des éco-organismes et des services publics locaux de traitement des déchets, pour être en mesure d'informer la Commission.

De même, il **met les filières de REP et les responsabilités des éco-organismes en conformité avec les exigences du droit européen**.

Il met en outre en œuvre plusieurs **préconisations européennes**, notamment pour favoriser l'éco-conception et la réparation des produits ainsi que le recyclage des déchets, y compris en introduisant la possibilité de mettre en place un système de consigne et en créant de nouvelles filières de REP.

Toutefois, **certaines des obligations nouvelles** qu'il introduit **ne sont pas imposées en tant que telles par le droit européen**, notamment en matière d'information des consommateurs ou de reprise des biens usagés.

Si ces **mesures apparaissent de nature à faciliter l'atteinte des objectifs européens et nationaux en matière d'économie circulaire**, il convient, ainsi que le préconise le rapport d'information présenté par notre collègue René Danesi, au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation sénatoriale aux entreprises en juin 2018, sur la sur-transposition du droit européen en droit français<sup>1</sup>, **que l'impact de ces mesures sur les opérateurs économiques, et plus particulièrement les producteurs, et les acteurs du recyclage, dont les collectivités territoriales, soit évalué au regard des bénéfices attendus pour l'atteinte de ces objectifs**. Il est également indispensable de mesurer les **distorsions de concurrence** qu'elles introduisent lorsqu'elles imposent aux producteurs français le respect d'exigences (taux de réemploi par exemple) qui ne s'appliquent pas à leurs concurrents européens.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 614 (2017-2018).

Il est toutefois possible qu'un certain nombre de ces dispositions anticipent sur les **modifications qui pourraient être prochainement apportées au droit européen en matière d'économie circulaire**. La présidence finlandaise a, en effet, évoqué, le 12 juillet dernier, lors de la réunion des ministres européens de l'environnement et du climat, la perspective d'un renforcement des obligations dans les secteurs de la construction, de l'alimentation, des textiles et de la mobilité. Ces réflexions alimenteront les conclusions du **Conseil « environnement » du 9 octobre prochain**.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 18 juillet 2019 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Pierre Médevielle, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Benoît Huré.** – Je tiens tout d'abord à remercier M. Médevielle pour la qualité de son rapport.

Savez-vous ce que représentent les activités liées à l'économie circulaire en termes d'emplois et de PIB ? Il me semble qu'une directive portée par Michel Barnier, en 2010, lorsqu'il était commissaire européen au marché intérieur et aux services, retenait un taux de 10 % en Europe comme en France.

Prenons garde de ne pas affaiblir ces filières avec des sur-transpositions excessives. L'économie circulaire est source de nombreux gisements d'emplois, notamment d'emplois d'insertion.

**M. René Danesi.** – On a beau essayer de chasser le naturel, il revient toujours au galop. Le rapport relève ainsi un certain nombre de sur-transpositions, directes ou indirectes. Je me garderai bien d'en rechercher l'origine – administration, lobbies industriels désireux d'éliminer les petits concurrents...

Notre préoccupation n'est pas de chasser les sur-transpositions par principe, mais d'éviter les risques de distorsion de concurrence. Nous pourrions peut-être suggérer à la haute administration, avant toute sur-transposition, de regarder ce que font nos principaux concurrents industriels, à savoir les Allemands. Ces derniers, qui ont souvent inspiré la directive concernée, se gardent bien de sur-transposer – s'ils ne quittaient pas l'Europe, je pourrais dire la même chose des Anglais, bien implantés à Bruxelles et à l'origine de beaucoup de directives.

Ne faisons pas de nombrilisme : il faut davantage tenir compte des risques de distorsion de concurrence. Au ministère de l'économie et des finances de regarder de plus près les sur-transpositions venues d'autres ministères.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je me permets une petite digression archéologique : les civilisations du passé que j'ai étudiées pratiquaient un recyclage quasi intégral, ce qui fait le malheur des archéologues qui trouvent

très peu de verre et de métal sur leurs chantiers. En revanche, mes collègues de l'an 3000 seront ravis de voir que notre civilisation avait suivi un cours totalement différent. (*Sourires.*)

Il me semble que ni la directive ni le projet de loi n'abordent la question des logiciels et du matériel informatique, comme s'il n'y avait aucun gâchis ni aucune possibilité de recyclage en la matière.

Or la portabilité de nos données n'est pas absolue. Quand nous achetons un matériel, les données personnelles que nous y mettons deviennent quasiment prisonnières du fabricant. La grande difficulté de les porter sur un autre système nous oblige à acheter les mêmes outils auprès du même fabricant. Je pense aussi à la pratique détestable qui consiste à imposer aux acheteurs d'un ordinateur le système d'exploitation qui l'accompagne.

La défense des droits des consommateurs est donc aussi au centre de cette directive. Dans une société de plus en plus numérique, il me semble essentiel de s'intéresser à ces questions. On parle de l'obsolescence programmée d'une machine à laver, mais *quid* de celle d'un matériel informatique en raison d'un problème de système d'exploitation ou de logiciel ? Il s'agit d'une question tout aussi fondamentale.

**M. Jean-François Rapin.** – Pour aller dans le sens de M. Ouzoulias, on peut aussi évoquer l'obsolescence des puces.

L'économie circulaire doit nous aider à conserver les matériels. J'ai mal au cœur de constater l'obsolescence d'un ordinateur qui fonctionne encore, vieux de seulement deux ans, parce que le système d'exploitation ou la puce ne sont plus adaptés aux nouveaux standards. L'*upgrading* des matériels informatiques ou numériques devrait pouvoir se faire très simplement.

**M. Jean Bizet, président.** – Dans mon département, un jeune technicien s'est mis à réparer les iPhone voilà quatre ou cinq ans. Son entreprise emploie aujourd'hui plus de 300 personnes. Il a obtenu l'agrément d'Apple et a pu devenir son réparateur officiel dans toute l'Europe. On constate ainsi l'émergence de nouveaux métiers, de nouvelles entreprises à partir de ce substrat.

Les discussions sur l'économie circulaire ont été balbutiantes pendant quelque temps. Avec ce texte, nous arrivons à quelque chose de beaucoup plus concret, rationnel et incontournable. Nous ne pouvons plus continuer dans le tout-jetable.

**M. Jean-Yves Leconte.** - Je me pose juste une question : si les consommateurs font eux-mêmes le tri, comment la récupération de déchets déjà triés peut-elle coûter globalement plus cher aux entreprises de recyclage ?

**M. Claude Haut.** - Je comprends les réserves formulées sur les risques de distorsion de concurrence. Pour autant, il faut aussi tenir compte de la volonté de beaucoup de nos concitoyens d'avancer sur ces sujets.

Il faut donc se montrer prudent en matière de sur-transposition : ici, elles me paraissent aller dans le sens du temps et correspondre à la volonté de nos concitoyens.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** - Monsieur Huré, l'étude d'impact n'est pas très documentée. De nouvelles filières vont se créer, c'est une évidence. Il faudra mesurer l'impact positif de l'économie circulaire en termes d'emplois et de PIB.

Monsieur Danesi, le texte entraînera certainement des conséquences économiques sur les producteurs et les distributeurs. À noter que tous les produits sont concernés par certaines des obligations nouvelles, y compris ceux venant de Chine ou d'ailleurs. Pour ce qui est des fabricants, on risque en effet d'assister à des distorsions de concurrence dès lors que ce sont les conditions de production qui sont affectées. Nous devons être vigilants et chercher des solutions équilibrées.

Certaines mesures qui ne figuraient pas dans le « paquet économie circulaire » européen vont dans le bon sens, comme le soulignait M. Haut à l'instant. Nous sommes à un tournant, à nous de le prendre de la meilleure façon possible. Le bien-fondé de ce texte est indéniable.

Mener cette transition n'ira pas sans dommages collatéraux et pourra s'accompagner de l'élimination de petits concurrents des plus grands industriels. Il nous faut donc essayer de protéger le petit commerce et les petites entreprises. Le Gouvernement devra indiquer la portée exacte des obligations qu'il propose d'introduire. Il est essentiel de savoir où l'on va en s'appuyant sur les chiffres les plus précis possible.

Monsieur Ouzoulias, les anciennes civilisations recyclaient beaucoup, sauf les matériaux de construction. On trouve encore des fondations, des traces de mur... Cela étant dit, vous avez raison de souligner le problème des matériels informatiques pour lesquels peu de choses ont été mises en place. Les situations de quasi-monopole sur les systèmes d'exploitation constituent un frein, qu'il s'agisse de smartphones ou

d'ordinateurs. Il est difficile aujourd'hui d'acheter du matériel vierge, de monter ses propres logiciels, sauf pour quelques bricoleurs. Il s'agit aussi d'un argument commercial des constructeurs : un nouvel appareil va de pair avec de nouvelles fonctionnalités, ce qui rend, *de facto*, les anciennes obsolètes. Il peut aussi s'agir d'un nouveau système de branchement qui oblige à changer tout notre matériel, alors même qu'il fonctionnait encore.

Jean Bizet soulignait la créativité de certaines entrepreneurs qui se spécialisent aujourd'hui dans la réparation de smartphones, d'écrans... Certes, de nouvelles filières voient le jour, mais cette situation de quasi-monopole constitue un réel problème.

La mission d'information relative à l'inventaire et au devenir des matériaux et composants des téléphones portables, présidée par Jean-François Longeot, a souligné l'importance des volumes et des quantités de matériaux, notamment de métaux précieux, en jeu. Certains fabricants de matériel informatique reprennent ordinateurs et tablettes, mais nous ne savons pas ce qu'ils deviennent ensuite.

**M. Pierre Cuypers.** – La meilleure façon d'éviter les déchets est d'utiliser des matières premières qui se détruisent elles-mêmes. Il me semble donc important de mettre l'accent sur la recherche. Certaines matières premières, à partir d'amidon, par exemple, pourraient nous permettre de faire de la biodégradabilité intégrale et non du biofragmentable. Le végétal peut ouvrir beaucoup de possibilités.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – En effet, la recherche va jouer un rôle très important en matière de recyclage.

Certaines mesures prévues par le projet de loi concernent les pièces détachées qu'il est encore parfois difficile d'obtenir. Il s'agit de sortir du tout-jetable.

Monsieur Leconte, il faut établir un distinguo entre tri et recyclage. Le plus souvent, les consommateurs opèrent un tri, lequel va effectivement faciliter le recyclage. Les décharges étant saturées, il faut trouver de nouvelles solutions. Un article du texte concerne l'harmonisation des couleurs des poubelles et des containers pour permettre aux gens de se familiariser avec ces gestes fondamentaux de tri.

Monsieur Haut, je partage tout à fait votre avis : ce texte va vraiment dans le bon sens. J'aurais aimé qu'il arrive plus tôt, mais il n'est jamais trop tard... À nous d'agir et de nous montrer vigilants.

**M. Jean Bizet, président.** – Pierre Médevielle sera la voix de la commission des affaires européennes lors des débats en commission et en séance publique.

\*

*À l'issue du débat, la commission, la commission autorise la publication du rapport d'information et des observations qu'il présente.*



## OBSERVATIONS

Vu le titre XV de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier les articles 4, 6, 9, 11, 12, 26, 114 et 115, 168 et 169, 191 à 193,

Vu le Plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire présenté par la Commission le 2 décembre 2015, COM(2015) 614 final,

Vu la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, dite directive-cadre,

Vu la directive (UE) 2018/849 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques,

Vu la directive (UE) 2018/850 du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets,

Vu la directive (UE) 2018/852 du 30 mai 2018 modifiant la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages,

Vu la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement,

Vu le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (procédure accélérée),

Vu l'article 73 *septies* du Règlement du Sénat,

La commission des affaires européennes fait les observations suivantes :

*Sur l'économie générale et les objectifs du projet de loi*

Rappelle que le droit européen en matière d'économie circulaire a été complété en 2018 par les directives du Paquet économie circulaire et en 2019 par la directive relative à l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement ;

Observe que ces directives assignent aux États membres des objectifs impératifs *a minima* en la matière, assortis d'échéances précises, et formulent des préconisations pour faciliter l'atteinte de ces objectifs ;

Constate que le projet de loi transpose certaines des dispositions impératives, en les assortissant parfois d'éléments complémentaires ;

Relève que, pour faciliter l'atteinte des objectifs européens et nationaux en matière d'économie circulaire, plusieurs dispositions du projet de loi introduisent en outre des obligations qui s'inscrivent dans le cadre de préconisations formulées par les directives, voire prévoient des dispositifs que les directives ne mentionnent pas ;

Rappelle que toute sur-transposition doit être justifiée au regard d'un objectif d'intérêt national, que les coûts qu'elle génère et les distorsions de concurrence qui en résultent pour les opérateurs économiques, doivent être mis en regard des bénéfices attendus à cet égard, et que les charges nouvelles qu'elle impose aux collectivités territoriales et aux consommateurs doivent être précisément évaluées et accompagnées en tant que de besoin, dans les limites autorisées par le droit européen ;

*Sur la transposition d'obligations européennes impératives*

Constate que l'article 8 prévoit la création des trois nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur (REP) prévues par la directive-cadre ;

Relève que la date de mise en place de l'une de ces filières est avancée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, soit six mois plus tôt que la date-butoir figurant dans la directive, pour le traitement des emballages de la restauration rapide, qui constituent une source de déchets particulièrement importante et qui ne sont que très peu triés à l'heure actuelle ;

Constate que l'article 10 du projet de loi transpose l'interdiction de mettre sur le marché des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable édictée par l'article 5 de la directive UE/2019/90 relative à

la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement ;

*Sur les mesures d'application pour la mise en œuvre d'obligations européennes*

Constate que l'article 7 du projet de loi renforce le suivi des substances dangereuses incluses dans les produits définis par la directive-cadre, conformément à celle-ci ;

Relève que l'article 7 prévoit également d'ouvrir à l'autorité administrative l'accès aux données relatives aux produits mis sur le marché et soumis au principe de REP, ainsi qu'aux informations économiques détenues par les producteurs ou leur éco-organisme relatives aux mesures de prévention et de gestion des déchets concernés, afin de pouvoir informer la Commission, conformément à l'article 8 *bis* §1 c) de la directive-cadre ;

Observe que l'article 7 met l'éco-contribution en conformité avec les exigences définies à l'article 8 *bis* §4 nouveau de la directive-cadre ;

Signale que l'article 8 révisé les conditions d'agrément des éco-organismes conformément à la directive-cadre mais subordonne cet agrément à des garanties financières qui ne sont pas imposées par la directive-cadre, même si elles paraissent justifiées au regard de la nécessité de ne pas faire supporter cette charge par le service public ;

Observe que l'article 8 ajuste les modalités de calcul de l'éco-contribution pour prendre en compte les prescriptions de l'article 8 *bis* §2 de la directive-cadre et fait usage de la faculté qu'il ouvre de faire supporter une partie des coûts par les producteurs initiaux et les distributeurs ;

Relève toutefois que les coûts pris en compte dans le calcul de l'éco-contribution comprennent les coûts de nettoyage de certains déchets abandonnés et les coûts de prévention, qui ne sont pas mentionnés par la directive ;

Observe également que le champ de l'obligation de reprise des produits usagés faisant l'objet d'une filière de REP est plus large que celui qu'imposent les directives ;

*Sur les mesures qui ne sont pas imposées par le droit européen mais s'inscrivent dans une logique d'atteinte des objectifs européens en matière d'économie circulaire*

Constate que le projet de loi comporte plusieurs dispositions destinées à améliorer l'information des consommateurs, tant sur les qualités et impacts environnementaux des produits qui leur sont proposés (article 1) afin de leur permettre d'effectuer des choix documentés, que sur la réparabilité des produits pour réduire les déchets (article 2), ce qui permettra de sensibiliser les consommateurs aux enjeux en la matière, comme le recommande le droit européen ;

Observe que l'article 4 organise en conséquence la disponibilité des pièces détachées et impose, ce faisant, des obligations nouvelles aux producteurs qui tendront à les reporter dans le prix des produits ;

Relève également que l'article 3 renforce l'information des consommateurs sur les règles de tri afin de faciliter la collecte et le traitement des déchets ;

Signale qu'au titre de la lutte contre le gaspillage et donc de la production de déchets, l'article 5 interdit la destruction des invendus non alimentaires sans toutefois imposer leur cession à titre gratuit, obligation qui conduira notamment à une réorganisation de la filière habillement pour les produits commercialisés en France ;

Relève que l'article 7 prévoit que le diagnostic sur la réutilisabilité des produits et des déchets des opérations de réhabilitation devra être établi par un organisme indépendant, ce qui devrait faciliter l'atteinte de l'objectif de 70 % de valorisation des déchets du BTP à horizon 2020 fixé par la directive-cadre ;

Observe que l'incorporation de matières recyclées dans les produits, abordée par l'article 7, qui prévoit que des taux d'emploi seront fixés pour certains produits par voie réglementaire, s'inscrit dans l'objectif européen d'utilisation des déchets comme ressources, dans le respect de la hiérarchie des déchets établie par la directive-cadre, mais que cette obligation nouvelle, qui n'est pas imposée par le droit européen, aura pour effet d'obliger à la modification des chaînes de production concernées, motif pour lequel elle doit faire l'objet d'une évaluation préalable et sa date d'entrée en vigueur être assortie de délais afin de ne pas pénaliser à l'excès les seuls producteurs établis en France ;

Constate que, dans la suite des filières nationales de REP existantes, l'article 8 créé cinq nouvelles filières afin de faciliter l'atteinte des objectifs européens et nationaux en matière de recyclage de certains déchets, dont la mise en place en 2021 et 2022 pourrait être susceptible d'alourdir les charges des producteurs français ou non, et des vendeurs, pour les produits concernés commercialisés sur le territoire national ;

Relève en outre que le périmètre de plusieurs filières nationales de REP est élargi à certains déchets provenant des produits qualifiables au titre de ces filières, en cohérence avec les objectifs de directives européennes sectorielles, notamment en matière de traitement des véhicules hors d'usage ;

Relève que l'article 8 prévoit la mise en place de systèmes de consigne, destinés à faciliter la collecte de certains déchets, dont le périmètre sera défini par voie réglementaire, systèmes qui exigent la mise en place de dispositifs de récupération par les commerces concernés et retire aux collectivités territoriales qui ont organisé une collecte séparée la possibilité de récupérer des emballages valorisables, mais est destinée à améliorer le taux de collecte de certains produits comme les bouteilles en plastique pour atteindre les objectifs européens en matière de collecte séparée et, partant, leur recyclage ;

Relève que l'article 9 prévoit d'harmoniser la couleur des contenants destinés à recueillir les ordures ménagères préalablement triées par les résidents, mettant ainsi l'accent sur les obligations des collectivités territoriales, ou des prestataires qu'elles ont chargés du ramassage, en matière de mise à disposition de contenants distincts pour recueillir les différentes catégories de déchets concernés ; il peut en résulter des charges nouvelles susceptibles d'impliquer un relèvement de la taxe sur les ordures ménagères ;

#### *Sur certaines des mesures qui seront prises par voie d'ordonnance*

Constate que l'article 12 du projet de loi renvoie à des ordonnances le soin, notamment, de transposer les directives du Paquet économie circulaire, ordonnances dont l'exposé des motifs indique l'objet de manière succincte et non limitative, ce qui ne permet pas au législateur d'en prendre la mesure, en particulier d'identifier les risques de sur-transposition ;

Relève toutefois qu'il est notamment prévu de renforcer les dispositifs de suivi, de contrôle et de sanction en matière de REP, en conformité avec la directive-cadre ;

Observe également que l'une des ordonnances organisera le tri à la source des biodéchets en vue de leur recyclage à compter du 31 décembre 2023, comme l'impose la directive-cadre.