



**OBSERVATIONS SUR LA TRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN  
PAR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE  
ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE**

*Commission des affaires européennes*

**Rapport d'information de M. Pierre Médevielle, sénateur de Haute-Garonne**

Rapport d'information n° 682 (2018/2019)

Dans le cadre de la mission d'alerte sur les sur-transpositions qui lui est confiée par l'article 73 septies du Règlement du Sénat, la commission des affaires européennes a formulé des observations sur les dispositions du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire qui transposent les directives européennes du *Paquet économie circulaire* adopté le 30 mai 2018 ou en prévoient des modalités d'application.

***I. Le cadre européen, renforcé par le Paquet économie circulaire, assigne des objectifs chiffrés aux États membres et encadre la mise en œuvre des outils destinés à favoriser l'économie circulaire***

La gestion des déchets fait l'objet d'une **politique européenne depuis 1975**, dont le cadre initial a été **refondu par la directive-cadre (UE) 2008/851 relative aux déchets** et complété par des **directives sectorielles**. Le **Paquet économie circulaire, adopté le 30 mai 2018**, dans la suite du plan d'action présenté par la Commission en décembre 2015 visant à accélérer la transition de l'Europe vers une économie circulaire, a renforcé ce cadre qui a encore été complété par la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

**Paquet économie circulaire du 30 mai 2018**

- Directive (UE) 2018/851 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (directive-cadre)
- Directive (UE) 2018/849 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
- Directive (UE) 2018/850 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets
- Directive (UE) 2018/852 modifiant la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages

Ces directives fixent aux États membres des **objectifs de recyclage impératifs généraux** et **déclinés pour des matières spécifiques**, qui doivent être atteints *a minima* d'abord avant le 31 décembre **2025** puis avant le 31 décembre 2030.

**Objectifs de recyclage des déchets d'emballage**

65 % de tous les déchets d'emballage en 2025 et 70 % en 2030

- 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 ;
- 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.

Les directives du Paquet économie circulaire imposent la **collecte séparée de certains déchets** (déchets ménagers dangereux, biodéchets et textiles), tandis que celle de 2019 fixe des **objectifs impératifs de collecte de certains produits en plastique** (90% des bouteilles avant 2029) et impose un **taux minimal de produits recyclés** (25% pour les bouteilles en 2025, 30% en 2030).

Elles imposent en outre la mise en place de **mesures supplémentaires en matière de prévention et de gestion de certains déchets**, **renforcent les obligations de suivi et de contrôle des États membres** et **encadrent les filières de responsabilité élargie du producteur (REP)**.

## **II. Les mesures de transposition partielle sont complétées par des obligations purement nationales**

- **Révision du régime de REP conformément à la directive, assortie d'une extension de son champ d'application et de dispositions complémentaires** (art. 8 et 9)

Le projet de loi prévoit la création des **trois nouvelles filières de REP** (emballages non ménagers, lingettes pré-imbibées et mégots de cigarettes) **prévues par la directive-cadre**. Il **avance toutefois la date** de mise en place de la filière de traitement des emballages non ménagers **pour la restauration rapide**.

Il prévoit en outre **cinq nouvelles filières de REP** dont la mise en place n'est **pas imposée par le droit européen** mais qui, conformément aux exigences de la directive-cadre révisée, respecteront les principes que celle-ci édicte. Il **étend** en outre **le périmètre de trois filières européennes existantes** (déchets de soins, textiles et linge de maison, automobiles).

### **Produits concernés par les nouvelles filières de REP**

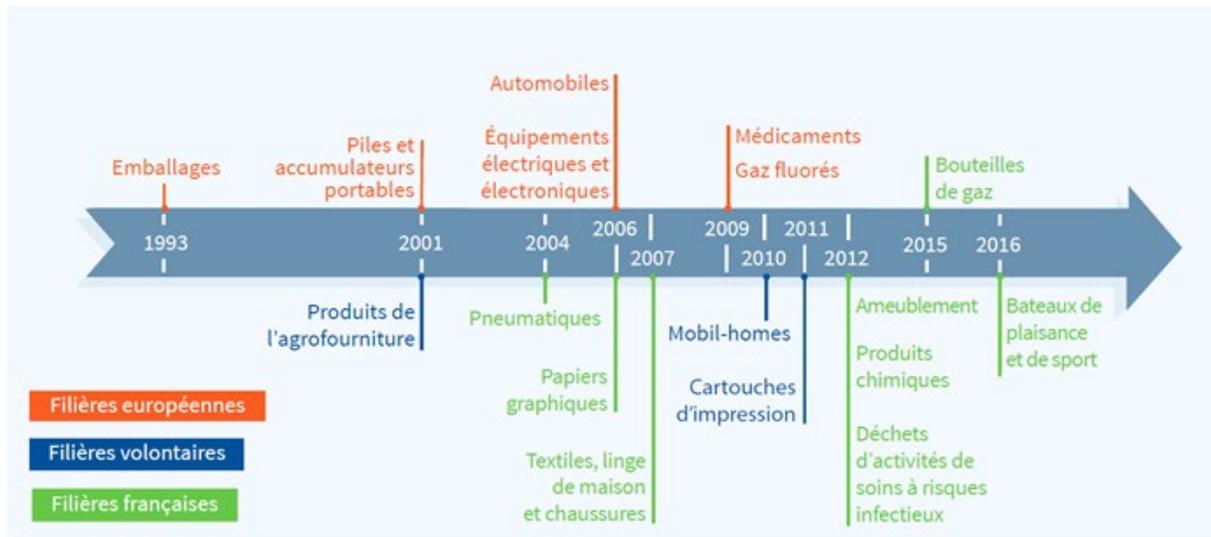
- Emballages non ménagers, à compter du 1er janvier 2025 (directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages modifiée), date avancée au 1er janvier 2021 pour les emballages de la restauration rapide
- Produits et matériaux de construction, sauf mise en place par les producteurs de systèmes 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
- Huiles lubrifiantes ou industrielles, à compter du 1er janvier 2022
- Mégots de cigarettes (directive 2019/904), à compter du 1er janvier 2021

Le projet de loi met le code de l'environnement **en conformité avec les prescriptions européennes** en matière de REP qui encadrent l'**activité des éco-organismes**, précisent les modalités de calcul et de modulation de l'**éco-contribution** et imposent la **reprise des produits usagés** relevant de ces filières, même en l'absence de nouvel achat.

Il les complète par des mesures que le droit européen n'impose pas. C'est ainsi qu'il complète la liste des coûts couverts par l'éco-contribution, prévoit la **prise en compte du principe européen de proximité parmi les critères d'attribution des marchés par les éco-organismes** et élargit la portée du principe de reprise sans frais des produits usagés.

Il reprend en outre certaines suggestions figurant dans les directives, en particulier la mise en place de systèmes de **consigne**, dont il ne précise toutefois pas le périmètre mais qui devrait en particulier être applicable aux bouteilles en plastique pour les boissons, ce qui a suscité des réactions de la part de collectivités territoriales qui ont d'ores et déjà mis en place la collecte séparée et le recyclage de ces produits.

Enfin, il renforce le dispositif de suivi et de contrôle du respect des obligations européennes, actualise certains régimes sectoriels, en particulier en matière de **tri des ordures ménagères** ou de suivi des **substances dangereuses incluses dans les produits**.



Source : ADEME (situations actuelle)

- **Transposition d'une interdiction impérative**

Le projet de loi procède à la **transposition de l'interdiction de mise sur le marché de produits à base de plastique oxodégradable** imposée par la directive de 2019 (art. 11).

- **Renvoi à des ordonnances pour le surplus** (art. 12)

Le projet de loi ne procède qu'à une transposition partielle des directives, soit qu'il en renvoie certaines modalités d'application à des dispositions réglementaires (produits et matériaux devant incorporer un taux minimal à définir de matières recyclées, consigne), soit qu'il prévoit des **ordonnances** à cet effet, **dont seul l'objet est mentionné dans l'exposé des motifs** (généralisation du tri à la source des bio-déchets, simplification de la sortie du statut de déchet, modalités d'application du principe de proximité, renforcement des dispositifs de suivi et de sanctions).

**III. Des mesures tirées de la Feuille de route pour une économie 100% circulaire reprennent des recommandations ou suggestions européennes ou sont destinées à faciliter l'atteinte des objectifs européens en matière d'économie circulaire**

Le Premier ministre a présenté le 23 avril 2018 une *Feuille de route pour une économie 100% circulaire*, partie intégrante du Plan climat, qui annonce 50 mesures « pour un changement de modèle écologique, sociétal et économique ». Le titre 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit la mise en œuvre de plusieurs de ces mesures dans le cadre français « déjà dense » de l'économie circulaire.

Certaines d'entre elles figurent au nombre des suggestions formulées par les directives qui renvoient aux États membres le soin de prendre des mesures « appropriées » pour atteindre les objectifs qu'elles définissent, ou qui les invitent à aller plus loin que les exigences qu'elles posent, par exemple en matière de définition des déchets dangereux. Il ne peut toutefois pas être considéré qu'elles sont imposées par le droit européen, même si celui-ci les encadre parfois. Deux thématiques sont particulièrement traitées : l'information du consommateur et la lutte contre le gaspillage.

- **L'amélioration de l'information des consommateurs** (Titre I)

Afin que le consommateur soit en mesure de faire des **choix** d'acquisition **éclairés** au regard de la qualité et des impacts environnementaux des produits qu'il acquiert ou de faire réparer les produits qu'il a achetés, **comme le préconise le droit européen**, le projet de loi prévoit un marquage ou un

étiquetage des produits renseignant sur les qualités et les impacts environnementaux (incorporation de matière recyclée, emploi de ressources renouvelables, réparabilité, recyclabilité, présence de substances dangereuses et modulation de l'éco-contribution) (art. 1).

Afin de favoriser la réparation des produits et donc de limiter la production de déchets comme le prescrit le droit européen, il introduit un **indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques** et une **information sur la disponibilité des pièces détachées** (art. 2 et 4).

Enfin, pour améliorer la **collecte séparée et le tri**, conformément à la directive-cadre et aux directives sectorielles, il prévoit qu'une **signalétique** informe le consommateur sur les **règles de tri** applicables au produit (art. 3).

- **La réduction du gaspillage** (Titre II)

Afin de **limiter l'élimination des déchets** et d'en **favoriser le recyclage et la réutilisation** comme le préconisent les textes européens, le projet de loi **interdit l'élimination des invendus non-alimentaires, que ceux-ci relèvent d'une filière de REP (fin 2021) ou non (fin 2023)** (art.5).

Dans le secteur du **BTP** qui doit atteindre l'**objectif européen de 70% de valorisation des déchets** à horizon 2020, il élargit l'obligation d'établissement d'un **diagnostic sur la réutilisation des produits et déchets** à tous les types d'opérations de **réhabilitation de bâtiments** et prévoit que celui-ci est établi par un expert indépendant (art. 6).

**IV. Les mesures qui ne sont pas strictement imposées par les directives doivent être évaluées et justifiées au regard des objectifs européens et d'intérêts nationaux**

Les **conséquences** des mesures prévues par le projet de loi qui ne sont pas strictement exigées par le droit européen, pour les producteurs et les vendeurs, les organismes et les activités de recyclage, les collectivités territoriales et les consommateurs, **doivent être précisément évaluées**, y compris en termes de distorsion de compétitivité.

**Ces contraintes et obligations ne devraient pouvoir être imposées que dans la mesure où elles sont dûment justifiées au regard des objectifs européens et nationaux en matière d'économie circulaire, ne pénalisent pas à l'excès les opérateurs économiques établis en France par rapport à leurs concurrents étrangers, y compris européens, enfin font l'objet de délais de mise en œuvre et d'un accompagnement adapté, dans les limites autorisées par le droit européen.**



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Secrétariat de la commission  
des affaires européennes  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06  
Téléphone : 01.42.34.24.80

Président

M. Jean BIZET  
Sénateur (LR)  
de la Manche



Rapporteur

M. Pierre MÉDEVILLE  
Sénateur (UC)  
de Haute-Garonne



Le présent document et le rapport n° 682 sont disponibles sur Internet :  
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-682-notice.html>

