

18 mai 2014

**La réforme des éco-organismes
dans le cadre du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire.**

Note de présentation

Introduction

L'Assemblée nationale vient d'examiner, en première lecture, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire.¹

La présente note a pour objet, non d'analyser mais de présenter les dispositions qui ont été votées en séance publique par les députés, le 15 mai 2014, à la suite de l'adoption de plusieurs amendements déposés par le Gouvernement ou le Groupe écologiste. Ces amendements tendent à modifier les conditions d'intervention des éco-organismes déchets.

Pour mémoire, les éco organismes sont un instrument important de mise en œuvre concrète du principe de la responsabilité élargie du producteur (REP). Ce principe, inscrit dans la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 tend à ce que la collecte et le traitement d'un déchet soient pensés, organisés et financés en amont, dès la mise sur le marché du produit dont sera issu ledit déchet.

Le producteur est donc appelé, soit à organiser lui-même le traitement du déchet, soit à transférer cette obligation à un éco-organisme. Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé – sociétés ou associations – créés et composés par les professionnels eux-mêmes d'une filière : éléments d'ameublement, textiles, équipements électriques et électroniques, emballages... On distingue généralement les éco-organismes « financiers » qui contribuent au financement de la collecte et du traitement des déchets, des éco-organismes « opérationnels » qui prennent eux-mêmes en charges ces opérations, en sélectionnant des prestataires par appels d'offres.

Les points clés de la réforme des éco-organismes

- La définition du principe de responsabilité élargi du producteur est explicitement étendue à l'objectif de prévention des déchets
- L'association des « parties prenantes » à la gestion des filières REP est renforcée
- Les conditions d'intervention des éco-organismes sont uniformisées
- Le contrôle public des éco-organismes est renforcé
- Le cadre juridique des D3E² est adapté
- Le cadre juridique des DASRI-PAT³ est précisé

¹ Le dossier législatif de ce texte est accessible ici : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/economie_sociale_solidaire.asp

² D3E : déchets d'équipements électriques et électroniques

³ DASRI-PAT : déchets d'activités de soins à risque infectieux des patients en auto-traitement

Sommaire

Introduction

I. La genèse de la réforme

1.1. Les éco-organismes entre régulation publique et régulation privée

1.2. Une réforme engagée lors de la deuxième conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013

1.3. L'inscription de la réforme au sein du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire

II. Le contenu de la réforme

2.1. Le principe de responsabilité élargi du producteur et la prévention des déchets

2.2. Une association renforcée des « parties prenantes » à la gestion des filières REP

2.3. L'uniformisation des conditions d'intervention des éco-organismes

2.4. Le renforcement du contrôle public des éco-organismes

2.4.1. La systématisation de l'agrément

2.4.2. La systématisation du contrôle périodique

2.4.3. Le recouvrement des sanctions administratives

2.5. La réforme du cadre juridique des D3E

2.6. La réforme du cadre juridique des DASRI-PAT

Conclusion

I. La genèse de la réforme

Alors que le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire a été déposé au Sénat en juillet 2013, c'est véritablement l'Assemblée nationale, lors de la séance publique du 15 mai 2014, qui a enrichi ce texte de plusieurs dispositions tendant à réformer le cadre juridique applicable à l'activité des éco-organismes.

Une réforme annoncée lors de la deuxième Conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.

1.1. Les éco-organismes entre régulation publique et régulation privée

Les éco-organismes sont des structures d'un type nouveau et suscitent donc des questions, des controverses. Il s'agit bien de personnes morales de droit privé mais celles-ci assurent une mission de service public. En soi, cela n'est pas nouveau, un service public pouvant être assuré depuis fort longtemps par une personne de droit privé.

Dans le cas des éco-organismes toutefois, cette nature publique/privée est parfois la source de débats. Ainsi, la question est posée de l'étendue du contrôle exercé par l'Etat : faut-il confier le soin aux acteurs des filières de s'organiser seuls (auto-régulation) ou faut-il à l'inverse réglementer précisément ce qui est d'abord une mission de service public qui n'intéresse pas que les professionnels mais, plus largement encore, les citoyens et les consommateurs (co-régulation) ?

Autre question : la perception qu'en ont les producteurs et distributeurs qui adhèrent à ces éco-organismes. Certains adhérents des éco-organismes demandent parfois à ces éco-organismes de pouvoir négocier leurs conditions d'adhésion comme avec n'importe quel autre cocontractant. Or, les responsables des éco-organismes feront valoir qu'ils doivent respecter un agrément et que les contrats qu'ils signent – contrats d'adhésion ou contrats de prestations – sont encadrés par de nombreux textes dont le cahier des charges de leurs agréments ministériels.

A la suite de la deuxième Conférence environnementale, l'Etat semble avoir opté pour une co-régulation de la filière et un contrôle public renforcé.

1.2. Une réforme engagée lors de la deuxième conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013

La réforme des éco-organismes a été envisagée et discutée lors de la deuxième Conférence environnementale, organisée les 20 et 21 septembre 2013. A sa suite, une feuille de route a été mise au point.⁴

⁴ http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_route_2013_VDEF.pdf

Cette feuille de route comporte l'objectif suivant :

« 5. Renforcer le pilotage, la gouvernance et la mobilisation des filières à responsabilité élargie du producteur (REP) par la puissance publique au service de la transition vers une économie circulaire

Les rôles de l'Etat et des instances de concertation dans le pilotage des filières REP seront étendus, en particulier sur la communication et l'information du consommateur.

La gouvernance du dispositif sera clarifiée, simplifiée et harmonisée. Les contrôles par l'Etat seront systématisés.

Le gouvernement proposera dans le cadre du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire de favoriser le recours aux entreprises agréées d'utilité sociale (insertion des personnes éloignées de l'emploi, personnes handicapées) par les éco-organismes. Une meilleure prise en compte des dimensions industrielles dans les cahiers des charges sera encouragée.

Aucune nouvelle filière REP ne sera créée à court terme, afin de permettre collectivement l'amélioration des pratiques et résultats des filières existantes. Des extensions ciblées et cohérentes du périmètre de certaines filières REP seront évaluées.»

Cette feuille de route annonçait donc une réforme des conditions d'intervention des éco-organismes, lors de la présentation du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire. Cette feuille de route annonçait également une orientation importante : le renforcement de l'intervention de l'Etat : *« Les rôles de l'Etat et des instances de concertation dans le pilotage des filières REP seront étendus ».*

Le choix de l'Etat, pour mettre en œuvre le principe de responsabilité élargie du producteur (REP) ne s'est donc pas porté sur l'autorégulation complète des filières REP par les producteurs. C'est plutôt un système de co-régulation de la filière par les professionnels et les parties prenantes, sous le contrôle renforcé de l'Etat qui est ainsi consolidé.

1.3. L'inscription de la réforme au sein du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire

Le projet de loi, déposé le 24 juillet 2013 au Sénat, ne comportait – au sein d'un « *Titre VII Dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique* » - que deux courtes mesures relatives aux éco-organismes et destinées à favoriser le recours aux entreprises de l'ESS et une gestion des déchets à proximité de leur point de production :

« Article 49

Au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, il est ajouté un 4° et un 5° ainsi rédigés :

« 4° Les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises d'utilité sociale agréées relevant du II de l'article L. 3332-17-1 du code du travail ;

« 5° Les conditions et limites dans lesquelles sont favorisés la gestion des déchets à proximité de leur point de production et les emplois induits par cette gestion. » »

Toutefois, lors de sa lecture à l'Assemblée nationale, le projet de loi s'est considérablement enrichi. Il comporte désormais un ensemble de mesures – aux articles 49 et suivants – qui

dessine une réforme importante des conditions d'intervention des éco-organismes au sein d'un « Titre VII : Dispositions relatives aux éco-organismes ».

Force est de constater que cette réforme n'a pas été entièrement et directement inscrite dans le projet de loi initial mais introduite ensuite, dans le texte, à l'article 49, par voie d'amendements gouvernementaux et parlementaires.

Ce qui n'est pas tout à fait satisfaisant. Lorsqu'une mesure est inscrite dans le projet de loi initial, celle-ci aura été examinée par le Conseil d'Etat, aura fait l'objet d'une étude d'impact et aura été débattue en Commission parlementaire permanente. En théorie, on peut alors espérer – sans garantie de résultat – que la mesure qui aura suivie tout le cycle d'élaboration d'un projet de loi soit de meilleure qualité et mieux acceptée.

Il est toutefois exact que cette réforme des éco-organismes a été décidée à la suite de la Conférence environnementale (septembre 2013) et donc après le dépôt du projet de loi ESS (juillet 2013). C'est pour ce motif que le projet de loi initial ne comprenait pas toutes les mesures qui ont été votées le 15 mai 2014 à l'Assemblée nationale. Reste que, à l'Assemblée nationale, ces amendements auraient pu être examinés en Commission dont le texte ne comprend pas ces mesures.⁵ C'est entre le travail en Commission et le débat en séance publique que de nombreux amendements ont été déposés, soit par le Gouvernement, soit par le Groupe écologiste.

Certains professionnels et lobbyistes ont pu alors avoir le sentiment que cette manière de faire avait pour but de réduire le temps pendant lequel ces amendements étaient susceptibles d'être critiqués voire neutralisés.

L'article 49 du projet de loi a été discuté en séance publique le 15 mai 2014. Le Gouvernement était représenté par Madame Arlette Lemaire, Secrétaire d'Etat au numérique.

⁵ Le texte voté en Commission peut être consulté ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta-commission/r1891-a0.asp>

II. Le contenu de la réforme

Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire est en cours de discussion. Les dispositions qu'il contient sont donc susceptibles d'être modifiées ou remises en cause.

Les modifications introduites par les articles 49 et suivants du projet de loi des articles L.541-10 et suivants du code de l'environnement sont donc analysées ici sous réserve du vote du projet de loi dans sa version actuelle.⁶

2.1. Le principe de responsabilité élargi du producteur et la prévention des déchets

Sous réserve du vote des dispositions de ce projet dans sa rédaction actuelle, l'article L.541-10 du code de l'environnement devrait disposer⁷ :

« II.-En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer **à la prévention et** à la gestion des déchets qui en proviennent. »

Cette modification de la définition du principe de responsabilité élargie du producteur témoigne d'une volonté réaffirmée de la part de l'Etat de mettre l'accent sur la priorité donnée à la prévention des déchets. Si un traitement écologique des déchets s'avère précieux, le tarissement à la source de la production de ces déchets s'avère en effet indispensable.

2.2. Une association renforcée des « parties prenantes » à la gestion des filières REP

L'article L.541-10 II du code de l'environnement devrait être ainsi modifié de manière à ce qu'une « instance représentative des parties prenantes » puisse émettre un avis :

- D'une part, sur le cahier des charges de l'agrément des « systèmes individuels » de gestion des déchets.

L'article L.541-10 II du code de l'environnement préciserait ainsi :

« Les systèmes individuels qui sont approuvés par l'Etat le sont pour une durée maximale de six ans renouvelable, si les producteurs, importateurs ou distributeurs qui les mettent en place établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel, **et après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière.** »

⁶ Le texte du projet de loi résultant des délibérations de l'Assemblée nationale à l'issue de la séance du 15 mai 2014 peut être consulté ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta-pdf/1891-p.pdf>

⁷ Les dispositions ajoutées ou supprimées sont soulignées ou barrées

- D'autre part, sur les cahiers des charges de l'agrément des éco-organismes.

L'article L.541-10 II du code de l'environnement préciserait ainsi :

« Les éco-organismes ~~qui sont agréés par l'Etat~~ ~~le sont~~ sont agréés par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelable s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel, et après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière. »

Enfin, le projet de loi prévoit d'ajouter un XI à l'article L.541-10, ainsi rédigé :

« XI. – Les parties prenantes associées à la mise en œuvre des obligations définies au II participent à la gouvernance du dispositif au sein d'une instance définie par décret. »

Certains éco-organismes se sont inquiétés d'un amendement aux termes duquel l'avis des parties prenantes serait requis lors de la révision des barèmes. Lors des débats à l'Assemblée nationale sur ce texte, le 15 mai 2014, la Secrétaire d'Etat a pu toutefois préciser que l'avis des parties prenantes ne sera pas systématiquement requis pour l'évolution des barèmes de cotisation :

« Le sous-amendement vise à prendre en compte les remarques formulées par certaines parties prenantes, en supprimant la mention, dans l'amendement n° 426 rectifié, d'un avis systématique de l'instance pour l'évolution des barèmes de contribution des éco-organismes. Nous estimons en effet que les dispositions relatives à l'implication de cette instance au sujet des barèmes nécessitent une discussion plus approfondie entre les pouvoirs publics et les parties prenantes.

Ce sous-amendement apporte aussi une précision sur la notion de communication : ce sont bien les campagnes de communication destinées au grand public qui sont visées en premier lieu. C'est pour ces campagnes qu'il est important de recueillir systématiquement l'avis de l'instance de concertation.

Nous sommes par ailleurs tout à fait favorables à l'amendement précédent présenté, qui pérennisera cette instance de concertation, favorisera le dialogue entre toutes les parties prenantes et renforcera la mutualisation des moyens, notamment en matière de communication. »

Le Gouvernement a donc déposé un sous-amendement n°477 destiné à corriger l'amendement n°426 qui créait l'obligation de soumettre la révision des barèmes de cotisation à l'avis des parties prenantes.⁸

Si l'association des parties prenantes à la gestion des filières REP est certainement utile, il conviendra cependant de s'assurer que celle-ci ne soit pas source de complications procédurales.

⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1891/AN/477.asp>

2.3. L'uniformisation des conditions d'intervention des éco-organismes

Désormais, tout organisme de gestion d'une filière REP devra être un éco-organisme agréé par l'Etat. Les cahiers des charges des éco-organismes les plus récents comportent parfois des obligations nouvelles. Le législateur devrait s'attacher, au moyen de ce projet de loi, à uniformiser la rédaction des cahiers des charges des éco-organismes.

L'article L.541-10 du code de l'environnement pourrait être ainsi rédigé :

« Les cahiers des charges des éco-organismes prévoient notamment :

1° Les missions de ces organismes, incluant la communication relative à la prévention et à la gestion des déchets, dont la contribution financière aux actions de communication inter-filières menées par les pouvoirs publics ;

2° Que les contributions perçues par ceux-ci et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour ces missions ;

3° Que les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour ces missions ;

4° Les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées en application de l'article L. 3332-17-1 du code du travail ;

5° Les conditions et limites dans lesquelles sont favorisés la prévention des déchets et leur gestion à proximité des points de production, ainsi que les emplois et investissements induits par ces activités ;

6° Les décisions que l'éco-organisme ne peut prendre qu'après avoir recueilli l'avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière, dont la communication grand public de portée nationale ;

7° Les conditions et limites dans lesquelles est mise à disposition une partie des déchets pour leur réutilisation ou celle de leurs pièces détachées. »

Ainsi, les cahiers des charges qui déterminent la délivrance et le maintien de l'agrément des éco-organismes devront tous prévoir :

- Une obligation de contribution financière aux actions de communication inter-filières menées par les pouvoirs publics pour la prévention et la gestion des déchets ;
- Le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale qui bénéficient désormais d'une définition juridique ;
- Les conditions de la prévention des déchets et de leur gestion à proximité des points de production ;
- Les conditions d'une mise à disposition pour réutilisation des déchets.

Il ne s'agit pas, à proprement parler d'obligations nouvelles mais ce texte devrait permettre de leur donner une assise législative.

S'agissant de la contribution financière à l'action nationale de communication, il ne s'agit pas non plus d'une taxe nouvelle comme a tenu à le souligner la Secrétaire d'Etat, lors de la séance publique de l'Assemblée nationale du 15 mai 2014 :

« Le principe selon lequel 0,3 % des budgets annuels des éco-organismes doivent servir à financer les communications nationales réalisées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est reconnu depuis longtemps. Il figure déjà dans les cahiers des charges de tous les éco-organismes. Il est accepté par les parties prenantes des filières car il permet une plus grande simplicité et une mutualisation des frais en matière de communication. La Cour des comptes a noté, dans son rapport de 2013 au sujet d'Éco-emballages, qu'il conviendrait de donner à cette disposition un caractère législatif pour en garantir la solidité juridique. C'est l'objet de cet amendement, qui en réalité, ne modifie pas le dispositif actuel et ne crée pas de taxe supplémentaire. »

2.4. Le renforcement du contrôle public des éco-organismes

La rédaction des articles 49 et suivants du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire témoigne de la volonté de l'Etat de renforcer le contrôle public de l'activité des éco-organismes.

2.4.1. La systématisation de l'agrément

a) En premier lieu, le projet de loi « impose » le modèle de l'éco-organisme agréé comme seul instrument d'organisation collective d'une filière REP.

C'est ainsi que le terme « organisme » est effacé de la rédaction de l'article L.541-10-8 du code de l'environnement au profit du terme « éco-organisme ». La rédaction de l'article L.541-10-8 du code de l'environnement pourrait être la suivante :

« Les producteurs qui mettent sur le marché des pneumatiques, associés ou non à d'autres produits, sont tenus de prendre en charge la collecte et le traitement des déchets issus de ces pneumatiques, que les distributeurs ou détenteurs tiennent à leur disposition, dans la limite des tonnages mis sur le marché l'année précédente. Pour répondre à cette obligation, les producteurs mettent en place des systèmes individuels de collecte et de traitement de ces déchets ou contribuent financièrement à des ~~organismes~~ **éco-organismes** créés afin de permettre aux producteurs de remplir collectivement leurs obligations de collecte et de traitement.

Les personnes qui distribuent à titre commercial aux utilisateurs finaux des pneumatiques sont tenues de reprendre gratuitement les déchets qui en sont issus dans la limite des tonnages et des types de pneumatiques distribués l'année précédente. »

b) En deuxième lieu, l'article L.541-10 efface toute possibilité d'option en matière d'agrément : tous les éco-organismes sont agréés. L'article L.541-10 II du code de l'environnement précité préciserait ainsi :

« Les éco-organismes ~~qui sont agréés par l'Etat le sont~~ sont agréés par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelable s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel, et après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière. »

Ces deux mesures – issues d'un amendement n°386⁹ du Groupe écologiste - relatives à la généralisation du modèle de l'éco-organisme agréé ont certainement été présentées et votées dans le but d'aligner les conditions d'organisation de la filière REP pneumatiques sur le régime des autres filières. L'exposé des motifs de l'amendement n°386 précise en effet :

« Le présent amendement vise à répondre à l'engagement de la feuille de route gouvernementale « économie circulaire » de la Conférence environnementale, visant à

⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1891/AN/386.asp>

renforcer l'harmonisation et la gouvernance des filières REP (à responsabilité élargie du producteur) de gestion des déchets.

Actuellement, l'encadrement des éco-organismes varie selon les filières. La majorité d'entre eux font l'objet d'un agrément par les pouvoirs publics, pour une durée de 6 ans renouvelables, sur la base d'un « cahier des charges ».

La négociation de ce cahier des charges, qui se fait de manière partenariale entre les acteurs de la filière, permet de définir à l'avance les conditions de fonctionnement de la filière, de mobiliser les acteurs, de définir de nouveaux jalons de progrès collectif. Elle permet d'établir un « contrat » entre les acteurs, que les éco-organismes s'engagent à respecter.

Le premier alinéa du présent amendement permet d'étendre, à terme, le dispositif de l'agrément à l'ensemble des filières.

Le deuxième alinéa du présent amendement précise par ailleurs en conséquence la nature des structures collectives de la filière de gestion des déchets de pneumatiques, de manière à leur reconnaître pleinement le statut d'« éco-organisme » devant faire l'objet d'un agrément des pouvoirs publics.

La filière des pneumatiques est une filière mature, qui collecte quasi-intégralement les déchets de pneumatiques, mais dont les performances de recyclage ont diminué au cours des dix dernières années. Dans ce cadre, il est nécessaire d'accentuer le pilotage de cette filière par les pouvoirs publics, ainsi que le dialogue entre les parties prenantes, afin que l'ensemble des acteurs puisse se mobiliser autour d'un projet commun. La procédure d'agrément permettra de répondre à ces enjeux. »

2.4.2. La systématisation du contrôle périodique

Par ailleurs, l'article L.541-10 IV devrait prévoir aussi une systématisation du contrôle périodique de tous les éco-organismes : individuels et collectifs.

« IV.-Les producteurs, importateurs ou distributeurs qui ont mis en place un système individuel approuvé et les éco-organismes agréés, ~~lorsqu'ils pourvoient à la gestion des déchets en application du II,~~ sont soumis à des contrôles périodiques permettant de s'assurer qu'ils respectent les clauses de leur cahier des charges.

Ces contrôles sont effectués aux frais et pour le compte des producteurs, importateurs ou distributeurs concernés ou des éco-organismes, par des organismes indépendants habilités à réaliser ces contrôles. »

Lors de la séance publique de l'Assemblée nationale du 15 mai 2014, la Secrétaire d'Etat a apporté les précisions suivantes sur le renforcement du contrôle public des éco-organismes, à l'occasion de la discussion de l'amendement n°423 :

« La conférence environnementale qui s'est tenue en 2013 a insisté sur la nécessité d'un encadrement rapproché des éco-organismes des filières REP de la gestion des déchets. La loi

prévoit actuellement un dispositif de contrôle périodique pour certains types d'éco-organismes agréés. Ces contrôles permettent de s'assurer que ces éco-organismes respectent leur cahier des charges. Ils sont effectués tous les trois ans en moyenne par des organismes indépendants, et sont importants pour assurer la conformité des éco-organismes vis-à-vis de l'État et des parties prenantes.

Cet amendement généralise le dispositif de contrôle du respect des cahiers des charges à l'ensemble des éco-organismes. L'article propose aussi d'explicitier la mécanique administrative par laquelle sont recouvrées les amendes administratives qui peuvent être infligées aux producteurs qui ne respecteraient pas les obligations qui pèsent sur eux au titre de la REP – ceux que l'on appelle les non-contributeurs – comme aux éco-organismes qui ne respecteraient pas les exigences contenues dans leur cahier des charges.

Ces modifications permettront de consolider et de pérenniser le bon fonctionnement des filières REP : je vous propose donc de l'adopter. »

2.4.3. Le recouvrement des sanctions administratives

Le renforcement du contrôle public ne s'exercera pas qu'à l'endroit des éco-organismes mais également envers les producteurs. A la suite de l'adoption de l'amendement n°423 du Gouvernement, l'article L.541-10 pourrait comprendre un nouveau paragraphe XI ainsi rédigé :

« XII. – Les sanctions administratives mentionnées au III et au 1° des V et VI sont recouvrées comme des créances étrangères à l'impôt et au domaine. »

Cette précision permet d'assurer le recouvrement des amendes dont doivent s'acquitter les producteurs qui ne respectent pas l'obligation d'organiser une gestion REP des déchets ou les éco-organismes qui ne respectent pas leurs cahiers des charges.

Cet ajout procède de l'amendement du Gouvernement n°423¹⁰ dont l'exposé des motifs précise :

« L'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit des amendes administratives :

d'une part, pour les producteurs ne respectant pas leur obligation au titre de la REP (les « non-contributeurs » qui n'adhèrent pas à un éco-organisme et ne mettent pas en place un système individuel) ;

d'autre part, pour les éco-organismes agréés et les producteurs, importateurs ou distributeurs ayant mis en place un système individuel approuvé qui ne respectent pas les exigences de leur cahier des charges d'agrément ou d'approbation.

Cependant, cet article ne prévoit pas actuellement par quelle procédure les amendes peuvent être recouvrées par le trésor public. Pour garantir l'effectivité de ces amendes, le présent amendement propose d'ajouter un XII. dans l'article L. 541-10 du code de l'environnement qui clarifie ces modalités de recouvrement (en l'occurrence, que ces sanctions doivent être « recouvrées comme des créances étrangères à l'impôt et au domaine »).

¹⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1891/AN/423.asp>

GOSSEMENT/AVOCATS

35 avenue de Saint-Mandé – 75012 Paris
Tél : 01.53.44.01.32 Fax : 01.43.43.83.69
contact@gossement-avocats.com
www.gossement-avocats.com

2.5. La réforme du cadre juridique des D3E

Les articles 49 et suivants du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire ne comportent pas que des dispositions transversales.

On l'a vu la gestion de la filière pneus usagés est concernée par la généralisation du modèle de l'éco-organisme agréé. De la même manière les filières D3E et DASRI-PAT ont fait l'objet d'amendements les concernant spécifiquement.

Ainsi, la rédaction de l'article L.540-10-2 du code de l'environnement, relatif à la prévention et à la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E) devrait évoluer à la suite de l'adoption de l'amendement n°424 du Gouvernement.¹¹

a) En premier lieu, le projet de loi procède tout d'abord à une simplification des dispositions du premier alinéa de l'article L.541-10-2 du code de l'environnement, de manière notamment à ne plus faire référence à une directive communautaire, laquelle peut être révisée ou abrogée :

~~« A compter du 1er janvier 2006, toute personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national à titre professionnel des équipements électriques et électroniques ménagers relevant des catégories mentionnées à l'annexe I A et à l'annexe I B de la directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 2003, relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques est tenue de pourvoir ou contribuer à la collecte, à l'enlèvement et au traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers indépendamment de leur date de mise sur le marché. Dans le cas où les équipements sont vendus sous la seule marque d'un revendeur, ce dernier est tenu de pourvoir ou contribuer à la collecte, à l'enlèvement et au traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques en substitution de la personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national ces équipements. Ces dispositions s'appliquent quelle que soit la technique de vente utilisée, notamment la vente à distance et la vente électronique.~~

En application du premier alinéa du II de l'article L. 541-10, tout producteur, importateur ou distributeur d'équipements électriques et électroniques est tenu de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets issus desdits produits. »

b) En deuxième lieu, les termes « collecte sélective » seront désormais remplacés par « collecte séparée ». A titre d'exemple le deuxième alinéa de l'article L.541-10-2 pourrait préciser :

« Les coûts de collecte ~~sélective séparée~~ des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers supportés par les collectivités territoriales sont compensés par un organisme coordonnateur agréé qui leur reverse la fraction équivalente de la contribution financière qu'il reçoit des personnes mentionnées au premier alinéa.

c) En troisième lieu, la rédaction de l'article L.541-10-2 devrait évoluer de manière à ne pas uniquement faire référence aux D3E ménagers et à ne plus conditionner la reprise gratuite de ces déchets à un acte de vente (alinéas 3 à 6) :

¹¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1891/AN/424.asp>

~~« Le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers issus des collectes sélectives séparées et de la reprise gratuite par les distributeurs, lors de la vente d'un équipement électrique et électronique ménager, des équipements électriques et électroniques usagés que lui cède le consommateur l'utilisateur, dans la limite de la quantité et du type d'équipement vendu, est assuré par des systèmes auxquels les personnes mentionnées au premier alinéa contribuent financièrement de manière proportionnée et qui sont agréés ou approuvés par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'économie, de l'industrie, de l'écologie et des collectivités territoriales. Un décret en Conseil d'Etat détermine la sanction applicable en cas d'infraction aux dispositions du présent alinéa.~~

~~Jusqu'au 1er janvier 2020, les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article~~ toute personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national à titre professionnel des équipements électriques et électroniques ménagers ainsi que leurs acheteurs successifs font apparaître, ~~jusqu'au consommateur~~ jusqu'à l'utilisateur final, sur les factures de vente de tout nouvel équipement électrique et électronique ménager, en sus du prix unitaire du produit, le coût unitaire supporté pour la gestion des déchets collectés ~~sélectivement~~ séparément issus des équipements électriques et électroniques ménagers mis sur le marché avant le 13 août 2005.

Ce coût unitaire est strictement égal au coût de la gestion desdits déchets. Il ne peut faire l'objet de réfaction. Les acheteurs répercutent à l'identique ce coût jusqu'au client final. Ce dernier en est informé sur le lieu de vente ou en cas de vente à distance, par tout procédé approprié »

L'avant dernier alinéa de cet article L.541-10-2 du code de l'environnement organise le passage de certains équipements de la catégorie « professionnels » à la catégorie « ménagers »

« Les équipements électriques et électroniques qui, jusqu'au 31 décembre 2013, étaient considérés comme professionnels et qui, par modification de la réglementation, sont considérés comme des équipements électriques et électroniques ménagers sont soumis aux quatrième et cinquième alinéas du présent article à partir du 1^{er} janvier 2015.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article et les sanctions applicables en cas d'infraction. »

L'exposé des motifs de l'amendement n°424 du Gouvernement précise :

« La filière dite « REP » (à responsabilité élargie des producteurs) de gestion des DEEE (déchets d'équipements électriques et électroniques) a été créée en France en 2005. Elle donne aux « metteurs sur le marché » des équipements électriques et électroniques la responsabilité de financer la gestion des déchets issus de leurs produits. Cette filière a connu un développement important depuis sa création, avec l'agrément par l'État de plusieurs éco-organismes. La filière repose notamment sur les activités de réparation et préparation à la réutilisation des DEEE réalisés par les entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Le présent amendement vise à consolider les modalités de fonctionnement de cette filière à l'avenir pour garantir son efficacité et sa pérennité. Les modifications apportées sont les suivantes :

Concernant le premier alinéa de l'article L. 541-10-2 :

Cet amendement permet la mise à jour du code de l'environnement pour ne plus faire référence à la directive européenne afin de s'affranchir de ses modifications ultérieures. Cet amendement permet également de couvrir explicitement la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels, jusqu'à présent non mentionnée dans cet article, qui ne citait explicitement que les déchets ménagers. Pourtant, les déchets professionnels sont bien inclus dans les obligations de la directive, et cette obligation est déjà réglementée par décret, même en l'absence de référence explicite dans la loi.

Dans ce cadre, l'amendement permettra de sécuriser et consolider la filière de gestion de ces déchets professionnels et les emplois qui y sont liés. Par ailleurs, les obligations pour les équipements professionnels diffèrent de celles des équipements ménagers concernant les dates de mises sur le marché : ces dispositions étant précisées dans le décret d'application, la mention afférente est retirée de l'article, ce qui permet de le simplifier.

Concernant le deuxième alinéa de l'article L. 541-10-2 :

La modification relative au terme « sélective » vise à mettre en cohérence le terme employé avec celui de l'article R. 541-49-1 du code de l'environnement et la directive DEEE du 4 juillet 2012.

Concernant le troisième alinéa de l'article L. 541-10-2 :

La modification relative au terme « sélectives » vise à mettre en cohérence le terme employé avec celui de l'article R. 541-49-1 du code de l'environnement et la directive DEEE du 4 juillet 2012.

Les modifications proposées au troisième alinéa intègrent le fait que la directive DEEE, suite à la révision de 2012, impose désormais à certains distributeurs une obligation de reprise de certains types d'équipements sans obligation d'achat (reprise dite « 1 pour 0 ») et que les équipements usagés collectés par ce biais doivent être traités dans les mêmes conditions que les équipements usagés collectés via la reprise dite « 1 pour 1 » (avec obligation d'achat).

Cette mesure permettra d'augmenter le gisement d'équipements usagés à traiter, en particulier pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui récupèrent chaque année par le biais de cette reprise des équipements en vue de leur réparation et de leur vente.

En tout état de cause, les conditions d'application de ces reprises par les distributeurs et les sanctions applicables en cas de non respect sont précisées dans le décret d'application du présent article (prévu au dernier alinéa).

Concernant le quatrième alinéa de l'article L. 541-10-2 :

Le quatrième alinéa de l'article L. 541-10-2 définit les conditions d'affichage en magasin du prix de gestion des déchets issus des équipements électriques et électroniques : ainsi, les magasins d'électroménager affichent actuellement, pour tous les appareils électriques et électroniques qu'ils vendent, le prix de l'éco-contribution en plus du prix du produit. Par ailleurs, le prix de cette éco-contribution doit intégralement être répercutée au client final.

Le présent amendement consiste à préciser que cette obligation d'affichage en magasin des coûts de gestion des DEEE et de répercussion ne s'applique qu'aux équipements ménagers, et pas aux équipements professionnels.

En effet, la modification du premier alinéa de l'article L. 541-10-2 proposée ci-dessus, qui expliciter le fait que la filière s'applique également aux déchets professionnels, rend nécessaire cette précision au quatrième alinéa, qui renvoyait jusqu'ici sans plus de précision aux personnes couvertes par le premier alinéa.

Le présent amendement propose par ailleurs la mise en place d'une période transitoire dans l'application de cet affichage en magasin et de cette répercussion, pour les producteurs d'équipements électriques et électroniques qui auparavant étaient considérés comme des équipements professionnels, et qui n'étaient donc pas soumis à cette contribution visible, et qui sont désormais considérés (suite aux modifications de catégorisation apportées par la nouvelle directive DEEE) comme des équipements ménagers.

Au titre de la directive révisée en effet, tout équipement susceptible d'être utilisé par les ménages est considéré comme « ménager », alors que dans le cadre de la directive précédente, seuls étaient « ménagers » les équipements vendus dans le cadre d'un circuit de distribution ménager. Ainsi, un ordinateur ou un téléphone utilisé dans une entreprise était jusqu'ici considéré comme « professionnel » car vendu par un circuit de distribution professionnel, mais il sera désormais considéré comme « ménager » car le même produit est susceptible d'être utilisé par un ménage.

Cette évolution est significative : elle nécessite de laisser un délai aux producteurs concernés pour leur permettre de mettre en place les outils informatiques de gestion de l'affichage en magasin et de la répercussion au client final.

Elle justifie également de remplacer le terme « consommateur » par le terme « utilisateur » dans cet alinéa ainsi que dans le précédent. En effet, comme précisé dans le projet de loi relatif à la consommation, adopté le 13 février 2014 le terme « consommateur » ne concerne que les personnes physiques agissant à des fins qui n'entrent pas dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale.

La modification relative au terme « sélectivement » vise quant à elle à mettre en cohérence le terme employé avec celui de l'article R. 541-49-1 du code de l'environnement et la directive DEEE du 4 juillet 2012.

Concernant le dernier alinéa de l'article L. 541-10-2 :

Il vise à prévoir explicitement le décret d'application des dispositions législatives du présent article ainsi que les sanctions en cas d'infraction. »

Il convient de rappeler que des projets de textes réglementaires (décret et arrêtés) ont été soumis à consultation du public.

2.6. La réforme du cadre juridique des DASRI-PAT

L'article L.4211-2-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction actuelle, dispose :

« En l'absence de dispositif de collecte de proximité spécifique, les officines de pharmacies, les pharmacies à usage intérieur et les laboratoires de biologie médicale sont tenus de collecter gratuitement les déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants produits par les patients en autotraitement, apportés par les particuliers qui les détiennent. Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'Autorité de la concurrence précise :

– les conditions de la collecte et de l'élimination, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, des déchets mentionnés au premier alinéa du présent article ;

– les conditions de financement de celles-ci par les exploitants de médicaments et les

fabricants de dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic in vitro ou leurs mandataires, qui mettent sur le marché des matériels ou matériaux, associés ou non à un médicament ou à un dispositif médical et destinés aux patients en autotraitement et conduisant à la production de ces déchets ;

– les sanctions en cas de non-respect de l'obligation visée au premier alinéa. »

Le projet de loi comporte également un article 49 *quinquies* qui procède à la rédaction de l'article L. 4211-2-1 du code de la santé publique pourrait être ainsi rédigé¹² :

« Art. L. 4211-2-1. – I. – Pour l'application de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les exploitants ou importateurs de médicaments, les fabricants ou leurs mandataires, distributeurs ou importateurs de dispositifs médicaux ou de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro qui fabriquent, importent ou introduisent sur le marché national des matériels ou matériaux, associés ou non à un médicament ou à un dispositif médical ou à un dispositif médical de diagnostic in vitro dont l'utilisation conduit directement à la production de déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants par les patients en auto-traitement, assurent la prise en charge de la collecte et du traitement des déchets issus de ces produits de santé.

À cette fin, ils s'acquittent de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits, ou en mettant en place collectivement des éco-organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance.

II. – En l'absence de dispositif de collecte de proximité spécifique, les officines de pharmacies, les pharmacies à usage intérieur et les laboratoires de biologie médicale sont tenus de collecter gratuitement les déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants produits par les patients en auto-traitement, apportés par les particuliers qui les détiennent.

III. – Un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de la concurrence, précise :

1° Les conditions de la collecte et du traitement, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, des déchets mentionnés au I du présent article ;

2° Les conditions de financement de ceux-ci par les personnes mentionnées au même I ;

3° Les sanctions en cas de non-respect des obligations mentionnées aux I et II, dans les limites de celles prévues à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. »

Ces dispositions sont issues d'un amendement n°425¹³ du Gouvernement dont l'exposé des motifs précise :

« La filière de gestion des déchets d'activités de soins des patients en auto-traitement (DASRI) a été mise en place fin 2012 et concerne les déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants des patients en auto-traitement, comme les personnes diabétiques

¹² Pour une présentation du cadre juridique des DASRI-PAT et à l'éco-organisme à la création duquel mon cabinet a contribué : cf. mon article publié dans Environnement & Technique : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/arnaud-gossement-rep-dasri-17360.php4>

¹³ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1891/AN/425.asp>

par exemple. La filière assure la collecte en boîte sécurisée et le traitement des déchets perçants ou tranchants, comme les seringues. La filière est financée par les « producteurs » dont les produits deviendront en fin de vie des DASRI : c'est-à-dire aux metteurs sur le marché de médicaments ou de dispositifs médicaux.

Le présent amendement permet de sécuriser et de pérenniser cette filière, en précisant le champ des producteurs devant financer la gestion de ces déchets.

Pour cela, l'amendement clarifie en particulier de manière explicite que les « producteurs » concernés par la filière incluent également les distributeurs et les importateurs de dispositifs médicaux ou de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, ainsi que les importateurs de médicaments.

L'amendement reprend par ailleurs le cadre classique de filière de responsabilité élargie du producteur, ce qui rend explicite le fait que la filière devra être encadrée selon les modalités prévues par le code de l'environnement, alors que jusqu'ici l'article prévoyant cette filière était uniquement rattaché au Code de la Santé Publique, et ne faisait pas de lien avec l'article encadrant les filières REP dans le code de l'environnement : il manquait donc notamment la possibilité des contrôles périodiques des éco-organismes, et des sanctions possibles, qui sont prévues par le Code de l'Environnement. Ce renforcement de l'encadrement des filières REP correspond à l'une des mesures de la feuille de route « économie circulaire » de la Conférence environnementale de septembre 2013.

Cet amendement permettra ainsi de consolider cette filière dont le déploiement opérationnel a commencé en 2013 et de lui garantir des conditions de développement pérenne, en clarifiant explicitement ces points. »

L'amendement n°425 a été défendu en ces termes en séance publique par la Secrétaire d'Etat :

« Il s'agit cette fois de la filière de gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux, dite filière DASRI. Cette filière a été mise en place à la fin de l'année 2012 et concerne notamment les déchets des matériels de soins utilisés par les patients en auto-traitement, par exemple les seringues utilisées par les personnes diabétiques. La gestion de ces déchets est financée par les organismes qui mettent sur le marché des dispositifs médicaux et des médicaments. Au total, cela représente une cinquantaine d'entreprises.

Cet amendement permet de clarifier le champ de ces contributeurs en indiquant explicitement que sont concernés les distributeurs et les importateurs de dispositifs médicaux, ainsi que les importateurs de médicaments. Plus généralement, cet amendement permet de clarifier et de qualifier explicitement cette filière de filière REP. »

Conclusion

La présente réforme permet, certes, une généralisation du modèle de l'éco-organisme agréé et contrôlé et contribue à une mise en cohérence des différentes filières REP. Toutefois, on regrettera que ce travail législatif ait été opéré dans une certaine discrétion et n'ait pas retenu davantage l'attention du plus grand public, malgré l'importance des enjeux.

Dans le même sens, le toilettage du droit applicable aux filières REP aurait pu être une occasion de préciser bien d'autres points du cadre juridique applicable. A titre d'exemple, savoir si tel produit entre ou non dans telle filière et à quelles conditions s'avère parfois très délicat. Nul doute par conséquent que la présente réforme n'est pas la dernière.

Arnaud Gossement / Associé