



Les obligations de reprise de certains déchets



Gwenaël Delaite
Conseiller

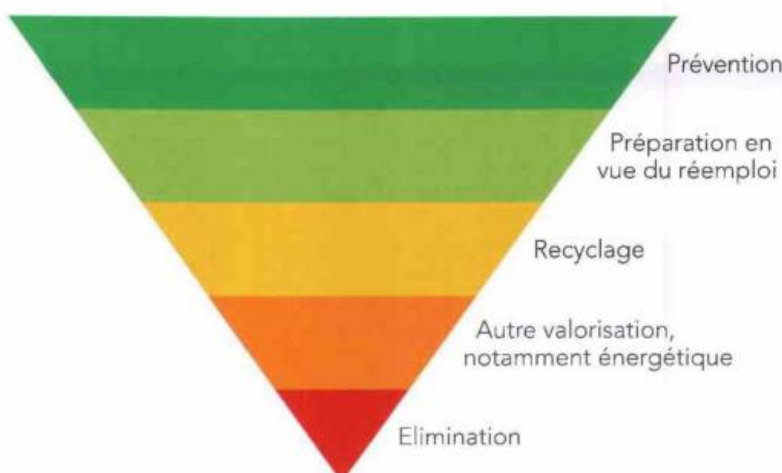
Plusieurs projets de conventions environnementales relatives à l'obligation de reprise de différents déchets sont en cours de révision. Replongeons-nous à cette occasion dans le mécanisme de l'obligation de reprise...

1. INTRODUCTION

La hiérarchie des déchets, l'échelle de Lansink ou encore la stratégie des trois R sont mises en exergue dans la directive européenne « déchets »¹. « Réduire, Réutiliser, Recycler » avant d'éliminer, tel est l'objectif de cette stratégie de gestion des déchets, donnant priorité aux modes de transformation les plus respectueux de l'environnement, en privilégiant la prévention des déchets.

Le politicien néerlandais Ad Lansink, en 1979, a déposé une motion en faveur de cette méthode auprès du parlement néerlandais et a donné son nom à cette norme de gestion des déchets.

Elle s'articule autour de l'ordre suivant et vise le déchet idéal, celui qui n'existe pas :



En Belgique, la responsabilité élargie du producteur est mise en œuvre par le mécanisme des obligations de reprise

En vue de renforcer cette philosophie, la directive a introduit la notion de responsabilité élargie du producteur, dont l'objectif final est l'élaboration, la production et la commercialisation de produits à usage multiple, techniquement durables et susceptibles, après être devenus des déchets, de faire l'objet d'une valorisation convenable et sans risque, ainsi que d'une élimination compatible avec l'environnement.

Le « producteur » visé est ainsi le fabricant et l'importateur qui mettent un produit déterminé sur le marché, et dont la responsabilité financière et/ou matérielle est élargie à la production du déchet issu du produit, l'organisation et/ou le financement de la gestion de celui-ci. Cette mesure vise à encourager l'élaboration de produits à usage multiple, techniquement durables et valorisables, une fois devenus des déchets.

En Belgique, la responsabilité élargie du producteur est mise en œuvre sous la forme du mécanisme des obligations de reprise.

2. HISTORIQUE

Les premiers déchets qui ont fait l'objet d'une obligation de reprise en Wallonie sont les déchets d'emballages, par l'intermédiaire d'un accord de coopération interrégional de 1996², transposant la directive européenne³ relative à la prévention et la gestion des déchets d'emballages, remplacé depuis par un nouvel accord en 2008⁴ en vue, notamment, de répondre aux exigences de la directive modificative⁵.

Le décret « déchets », dans son article 8 bis relatif aux obligations de reprise, a quant à lui subi quelques modifications afin de consolider et de préciser le cadre juridique des obligations de reprise, et afin de renforcer les mesures en matière de prévention et de réutilisation des déchets.

Pour les mettre en œuvre, un arrêté a été édicté en 2002⁶, pour être remplacé par l'arrêté du 23 septembre 2010⁷, modifié par l'arrêté du 23 décembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets.

À travers cette « responsabilité élargie des producteurs » qui englobe, outre les obligations de reprise physique ou financière, les obligations d'écoconception, d'information, de performance de collecte, de recyclage ou de valorisation, etc., les directives européennes visent à promouvoir la prévention des déchets, à réduire la pression exercée par les déchets sur l'environnement.

3. L'OBLIGATION DE RÉPRISE, QU'EST-CE DONC ?

L'obligation de reprise consiste en une obligation pour le producteur, ou l'importateur qui met les produits visés par l'obligation sur le marché en Wallonie, de prendre des mesures de prévention des déchets et de reprendre ou de faire reprendre, de collecter ou de faire collecter, de réutiliser ou de faire réutiliser, de valoriser ou de faire valoriser, d'éliminer ou de faire éliminer les biens ou déchets y afférents, en vue d'atteindre des objectifs chiffrés de collecte, recyclage et/ou valorisation de ces déchets.

Cette obligation implique deux possibilités pour les distributeurs et les détaillants :

- * soit le consommateur se débarrasse de son produit usagé auprès d'un vendeur, lors de l'achat d'un nouveau (reprise un pour un). C'est le cas pour les « DEEE » (déchets d'équipements électriques et électroniques) ;
- * soit le consommateur s'en défait dans un parc à conteneurs, ou lors d'une collecte en porte-à-porte, sans devoir en acheter un nouveau (reprise 0 pour 1), c'est le cas des piles usagées.

Le responsable de ces produits doit ainsi supporter le coût réel et complet de la collecte, de la valorisation et de l'élimination des déchets y afférents. L'obligation comporte également le financement du coût des audits et des contrôles financiers imposés par le Gouvernement.

Petite particularité en Wallonie, le Gouvernement est habilité à désigner les déchets concernés par une obligation de reprise, mais aussi les « biens » qui ne sont pas constitutifs de déchets, en vue donc d'éviter qu'ils ne deviennent des déchets⁸ ; mais, malgré cette possibilité, l'arrêté instaurant l'obligation de reprise ne concerne que des déchets.

Les déchets qui relèvent de l'obligation de reprise, en Wallonie, sont les suivants :

- * les piles et accumulateurs usagés,
- * les huiles et graisses comestibles pouvant être utilisées lors de la friture de denrées alimentaires,
- * les médicaments périmés,
- * les déchets de papiers,
- * les déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers,
- * les déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels,
- * les huiles usagées,
- * les déchets photographiques,
- * les véhicules hors d'usage,
- * les pneus usés,
- * les batteries au plomb,
- * les plastiques agricoles usagés.

4. LES MODALITÉS D'EXÉCUTION

Quel que soit le régime appliqué, l'obligation de reprise peut être exécutée à titre individuel ou à titre collectif.

- * A titre individuel, la Wallonie dispose du système de « plan de gestion des déchets individuel », soumis à l'Administration (Office wallon des Déchets) et approuvé pour cinq ans par le Ministre en charge de l'environnement. Il consiste en un

² Accord de coopération du 30.5.1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages.

³ Dir. 94/62/CE rel. à la prévention et la gestion des déchets d'emballages.

⁴ Accord de coopération du 4.11.2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages.

⁵ Dir. 2004/12/CE mod. la dir. 94/62/CE rel. aux emballages et aux déchets d'emballages.

⁶ A.G.W. 25.4.2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur gestion.

⁷ A.G.W. 23.9.2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets.

⁸ Décr. 27.6.1996 rel. aux déchets.

engagement de l'obligataire d'accepter gratuitement les déchets régis par le plan, de les traiter dans le respect de l'arrêté du Gouvernement wallon, et la description des mesures prises pour répondre à l'obligation de reprise, le but étant de parvenir à une collecte sélective maximale et de répondre aux obligations de collecte et de recyclage imposées par la législation régionale en matière d'environnement.

- A titre collectif, deux mécanismes coexistent en Wallonie. Il s'agit de l'agrément à un organisme auquel adhère l'obligataire, ou de la convention entre la Wallonie et une organisation représentative d'entreprises.

4.1. L'accord de coopération

Les emballages sont les seuls déchets concernés par un accord de coopération en Belgique actuellement. Celui-ci a été conclu entre les trois Régions du pays et concerne la prévention et la gestion de tous les déchets d'emballages générés sur le territoire belge.

L'accord de coopération précise les droits et devoirs des personnes morales et physiques, actives dans le domaine des emballages et des déchets d'emballages, issus des emballages ménagers et industriels, pour lesquels il existe des règles communes et des obligations spécifiques.

Les principes fondamentaux de l'accord regroupent :

1. l'obligation de reprise, nécessitant d'atteindre 80 % de recyclage et 90 % de valorisation totale (pour les emballages ménagers, 85 % pour les emballages industriels), et de 15 % à 60 % de recyclage minimum selon le matériau d'emballage ;
2. l'obligation d'information, c'est-à-dire l'obligation de communiquer chaque année les informations exigées par l'accord à la Commission inter-régionale de l'Emballage, chargée de certaines missions d'administration, de contrôle et d'avis ;
3. la soumission d'un plan général de prévention, tous les trois ans, pour :
 - les entreprises qui mettent au moins 300 tonnes d'emballages à usage unique sur le marché par an ;
 - ou les entreprises qui emballent ou font emballer des produits en Belgique avec un minimum de 100 tonnes d'emballages à usage unique par an.



Cet accord de coopération prévoit donc la possibilité de répondre à l'obligation de reprise par l'entremise de deux mécanismes :

- le plan individuel ;
- le mandat à un organisme agréé, en l'occurrence Fost Plus, seul organisme

agréé actuellement pour les emballages d'origine ménagère, ou VAL-I-PAC pour les déchets d'emballages industriels, pour leur confier son obligation de reprise.

a) Fost Plus

Fost Plus est une asbl fondée par le secteur privé pour promouvoir, coordonner et financer les collectes sélectives, le tri et le recyclage des déchets ménagers en Belgique. Fost Plus prend en charge l'exécution de l'obligation de reprise et d'information relative aux déchets d'emballages ménagers de ses adhérents.

Les emballages visés sont le verre et le carton, flux collectés historiquement, étendus aux plastiques (bouteilles et flacons), aux métaux et autres (polystyrène par exemple).

b) VAL-I-PAC

VAL-I-PAC est un organisme créé dans le but de prendre en charge l'exécution de reprise et d'information relative aux déchets d'emballages industriels de ses adhérents.

LES FREE-RIDERS

En 2012, Fost Plus a recyclé 88,4 % des 774 996 tonnes de déchets d'emballages produits par ses adhérents, sur un total de 836 076 tonnes estimées de déchets produits sur le marché total des emballages ménagers. Il subsiste ainsi 7,3 % des déchets d'emballages ménagers qui ne sont pas pris en charge par Fost Plus, ce qui représente un volume estimé à 61 000 tonnes. Soit ces déchets font l'objet d'une gestion par l'obligataire via un plan individuel, soit celui-ci ne respecte pas ses obligations, ou n'a pas connaissance de celles-ci.

La Commission interrégionale de l'Emballage procédant à des contrôles réguliers, les obligataires qui ne sont pas en ordre avec les dispositions fixées dans l'accord de coopération s'exposent à une amende administrative et/ou un procès-verbal. Il peut donc s'agir soit de fraudeurs, soit d'obligataires qui n'atteignent pas les objectifs définis par l'accord de coopération, comme par exemple celui d'atteindre 80 % du recyclage de leurs déchets d'emballages.

Par leur responsabilité de la gestion des déchets ménagers, les communes, et leurs intercommunales, collaborent avec Fost Plus pour l'organisation de la collecte sélective des déchets d'emballages ménagers.

4.2. La convention environnementale

La convention environnementale est conclue entre la Wallonie et un organisme représentatif d'entreprises obligataires, que ces dernières mandatent pour ce faire en leur nom et pour leur propre compte.

Un organisme de gestion est chargé du pilotage, de la coordination et de l'exécution de la convention et de la mise en œuvre de l'obligation de reprise pour le compte de ses membres et adhérents. L'organisme de gestion et l'organisme agréé sont tenus des mêmes obligations, mais l'organisme de gestion doit en complément assurer l'exécution des mesures stratégiques, financières et opérationnelles, ainsi que les mesures de communication et de sensibilisation reprises dans la convention environnementale.

Les deux mécanismes sont relativement similaires, si ce n'est que la convention environnementale est conclue entre deux partenaires, la Wallonie et les obligataires, et entraîne des obligations pour une tierce partie, à savoir les intercommunales, alors que celles-ci sont dans l'impossibilité de prendre part aux négociations.

V. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

Le principe du « pollueur-payeur »
Le mécanisme de l'obligation de reprise s'inscrit dans le principe dit du « pollueur-payeur », prôné par l'Europe, qui impose au producteur la pleine et entière responsabilité du déchet, étant donné qu'il met sur le marché un produit qui génère des déchets. Le producteur est ainsi obligé à la reprise et le consommateur qui paie par répercussion doit pouvoir identifier quel est le véritable responsable de ce surcoût. La transparence est donc de mise pour la chaîne des responsabilités. Ce principe vise à produire davantage de produits respectueux de l'environnement et du développement durable, et à créer une saine concurrence entre les entreprises privées.

La notion de coût réel et complet

Les communes sont chargées de la collecte de tous les flux de déchets ménagers, en ce compris ceux soumis à obligation de reprise, qui doivent ensuite soit être repris de manière régulière et à leurs frais, par les obligataires, soit transportés et traités sous la responsabilité des intercommunales. Les communes et les intercommunales peuvent alors exiger une rétribution pour ces services de collecte, de transport et de traitement des déchets soumis à obligation de reprise. Cette notion de coût réel et complet, bien que non négociable car déterminée par l'article 3 de l'arrêté sur les obligations de reprise, est néanmoins détricotée lors des conventions environnementales, qui opacifient la notion en matière financière, notamment au niveau de la détermination de la contribution environnementale payée par le consommateur, et de l'usage qui en est fait.

D'autre part, les conventions environnementales n'ont aucun caractère contraignant envers les obligataires, ce qui entraîne que l'Union des Villes et Communes de Wallonie et la Copidec plaident pour l'abandon des conventions environnementales au profit de l'agrément, plus contraignant pour l'obligataire et équitable envers toutes les parties impliquées. Les pouvoirs publics y disposent d'une meilleure maîtrise sur la gestion de ces déchets.

Dans ce cadre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide également pour la mise en place d'une structure de décision pour l'utilisation des moyens dégagés par les obligataires de reprise, dans le but de proposer une politique de prévention et de nettoyage, en ce qui concerne l'équipement et le matériel par exemple, en complément des actions de communication qui sont prévues annuellement. En effet, le coût de la gestion des déchets sauvages n'est pas répercuté sur les obligataires, bien qu'ils comportent une part d'emballages notamment.

Enfin, d'une manière générale, il nous semble impératif de mener une réflexion sur le renforcement des exigences vis-à-vis des obligataires de reprise : transparence dans les marchés publics, transparence dans les flux financiers, respect des principes de proximité et d'autosuffisance.

8 | ENVIRONNEMENT

LE TRAFIC INTERNATIONAL DE DÉCHETS

N'oublions pas que les déchets sont avant tout des ressources ! Ce qui peut entraîner des trafics criminels de déchets qui dépassent les frontières de la Wallonie. Transports illégaux, absence de licence appropriée, contournement des règles en matière de traitement des déchets en vue de multiplier les profits. Certains déchets ne sont jamais recyclés, mais envoyés aux quatre coins du monde et y sont souvent recyclés de manière non efficace et non respectueuse de l'environnement : les appareils électriques, tels que les électroménagers ou les gsm, des voitures « épaves » se retrouvent en Afrique par exemple, tandis que les textiles ou les plastiques intéressent également les trafiquants internationaux. Le Plan national de sécurité 2012-2015 a fait de la fraude dans la gestion des déchets une de ses priorités.

Outre par la répression, il convient également de lutter contre ce phénomène par une implication structurelle de la Wallonie dans la « société du recyclage » voulue par l'Europe, en structurant le cadre permettant le développement de nouvelles filières, pour assurer un recyclage plus efficace et de meilleure qualité.

Le mécanisme s'inscrit
dans le principe
du pollueur-payeur

UNE NOUVELLE OBLIGATION DE REPRISE ?

Certains déchets particuliers vont ou pourraient à l'avenir faire l'objet d'une obligation de reprise...

Les panneaux photovoltaïques

La directive européenne relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) a fait l'objet d'une refonte⁹ et devait être transposée dans les Etats membres pour le vendredi 14 février 2014. La précédente directive, datant de 2005, prévoyait la collecte et le recyclage de ces produits. En Belgique, c'est Recupel qui se charge de cette obligation de reprise. Via cette refonte du texte, l'obligation de reprise est à présent étendue aux panneaux photovoltaïques usagés. « Nouveaux » déchets, le volume des modules solaires de la filière européenne devrait atteindre, d'après les estimations de la Commission européenne, 9,5 millions de tonnes d'ici 2050. Déjà transposé en Flandre, le cadre n'a pas encore été adapté en Wallonie ni à Bruxelles, les discussions étant toujours en cours entre les Régions et les opérateurs du secteur.

Les déchets spéciaux des ménages (DSM) sont des déchets issus de l'utilisation de produits toxiques, inflammables, corrosifs, explosifs, etc., et qui nécessitent une voie d'élimination particulière, afin de limiter les risques pour les personnes et pour l'environnement. Ils sont généralement collectés en parc à conteneurs et repris par des sociétés agréées pour être incinérés avec récupération d'énergie, ou valorisés en combustibles. Il est question entre autres des peintures, aérosols, colles, pesticides, vernis, white-spirit, etc. On peut les reconnaître à leurs pictogrammes :



Combustible



Facilement inflammable



Toxique ou très toxique



Corrosif



Irritant ou nocif



Dangereux pour l'environnement

⁹ Dir. 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4.7.2012 rel. aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).