http://lamyline.lamy.fr

Par Arnaud Gossement

Docteur en droit
Avocat associé
Selarl Gossement avocats

→BDEI 1778

La réforme du cadre juridique des déchets d'équipements électriques et électroniques

Le cadre juridique relatif à la prévention et à la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques va être adapté, d'une part par plusieurs textes de nature réglementaire, destinés à assurer la transposition de la directive UE n° 2012/19 du 4 juillet 2012, d'autre part par plusieurs dispositions de la future loi relative à l'économie sociale et solidaire. Une réforme qui étend la portée du principe de la responsabilité élargie du producteur et modifie la gouvernance de la filière pour renforcer le contrôle de l'État. L'analyse d'Arnaud Gossement avocat associé et de Fanny Hervé du Penhoat, juriste, du cabinet Gossement avocats

Une première directive CE n° 2002/96 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 a permis la création d'un cadre juridique spécifique aux déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E). L'ensemble de ces dispositions avait été transposé aux articles L. 541-10-2 et R. 543-172 et suivants du Code de l'environnement. Ces dispositions ont été modifiées par une directive UE n° 2012/19 du 4 juillet 2012. Bien que cette dernière devait faire l'objet d'une transposition au sein des États membres avant le 14 février 2014, tel n'a pas été le cas en France. Actuellement, un projet de décret ainsi que cinq projets d'arrêtés destinés à appliquer les exigences dudit décret ont fait l'objet de consultations publiques. La consultation publique sur le projet de décret a été organisée du 6 décembre au 27 décembre 2013. Celle sur les projets d'arrêtés l'a été du 17 avril au 9 mai 2014. Il convient également de soulever que, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire (ESS), adopté par l'Assemblée nationale le 20 mai 2014 en première lecture et le 4 juin 2014 par le Sénat en seconde lecture, a un impact sur la filière des D3E. C'est à une présentation synthétique de ces nouvelles règles qu'est consacrée la présente note.

I.- L'ÉVOLUTION DU PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR

Cet ensemble de textes se caractérise, tout d'abord par une modification du sens et de la mise en œuvre du principe de la responsabilité élargie du producteur. Une précision plus qu'une révolution cependant. Si la définition du principe intègre plus complètement l'exigence d'une prévention de la production de déchets (A), sa mise en œuvre révèle le souci de l'État de conserver le contrôle des filières et éco-organismes mis en place (B).

A.- L'évolution de la définition du principe

Le principe de la responsabilité élargie du producteur est notamment inscrit dans la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010. Il constitue une déclinaison opérationnelle du principe pollueur payeur, figurant notamment à l'article 4 de la Charte de l'environnement et codifié à l'article L. 541-10 du Code de l'environnement, lequel a pour vocation de faire prendre en charge, en tout ou partie, la gestion des déchets par les acteurs économiques, fabricants et distributeurs qui mettent sur le marché des produits générateurs de déchets. Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire comporte, à ses articles 49 et suivants, une modification de la définition du principe de la responsabilité élargie du producteur tel que défini à l'article L. 541-10 du Code de l'environnement. Outre l'obligation de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets provenant de la fabrication de produits par les producteurs, importateurs et distributeurs, ces derniers doivent également pourvoir ou contribuer à leur « prévention ». Cette nouveauté témoigne de la volonté réaffirmée de la part de l'État 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. Reste à ne pas opposer le déchet à la ressource, le recyclage à la prévention : il s'agit d'un ensemble cohérent de mesures qui tendent toutes à l'émergence d'une « économie circulaire ».

Dans le sens de la prévention mais aussi d'un recyclage facilité, le projet de décret reprend l'objectif « d'éco-conception » qui, selon

http://lamyline.lamy.fr

l'ADEME, implique « *de combiner plusieurs choix de conception, afin de diminuer plusieurs impacts sur l'environnement, aux différentes étapes de la vie du produit* ». Initialement les producteurs d'équipements électriques et électroniques avaient l'obligation de les concevoir et de les fabriquer de façon à faciliter « leur démantèlement et leur valorisation ». Or, désormais les producteurs devront également faciliter « leur réemploi et leur réutilisation ». Cette nouvelle disposition répond au constat que le remplacement des D3E ménagers et professionnels intervient de plus en plus fréquemment alors que leur gestion s'avère particulièrement délicate du fait des substances dangereuses qu'ils contiennent. C'est pourquoi, les objectifs de réemploi et de réutilisation, ainsi intégrés dans le Code de l'environnement, sont ambitieux.

Concernant toujours les D3E, le projet de décret prévoit notamment la modification des articles R. 543-72 et suivant du Code de l'environnement. Cette modification aura pour conséquence, à compter du 15 août 2018, de mieux définir, en droit, le périmètre de la filière consacrée à « tous les équipements électriques et électroniques ». À cet égard, il convient de préciser que, certains types d'EEE limitativement énumérés seront exclus. Il est à noter que les panneaux photovoltaïques figurent désormais expressément sur la liste des D3E, telle que définie à l'annexe 1 de la directive ainsi qu'à l'article R. 543-172 tel qu'il sera modifié par le décret. Toutefois, il convient de préciser que cette dernière disposition n'est pas tout à fait nouvelle dans la mesure où la précédente directive CE n° 2002/96 prévoyait déjà la possibilité d'ajouter les panneaux photovoltaïques à l'annexe IB.

B.- L'évolution de la gouvernance des filières « REP »

Afin de s'acquitter des obligations qui leur incombent par application du principe de la responsabilité élargie du producteur en matière de D3E, l'article R. 543-188 du Code de l'environnement prévoit que lesdits producteurs ont l'obligation de recourir soit à un éco-organisme agréé, soit de mettre en place un système individuel en fournissant une attestation conforme aux conditions définies par ce même code. Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire prévoit une modification de l'article L. 541-10 IV du Code de l'environnement, il uniformise la rédaction des cahiers des charges et prévoit une systématisation du contrôle périodique de tous les éco-organismes, individuels et collectifs. À ce propos, la Secrétaire d'État, lors de la séance publique de l'Assemblée nationale du 15 mai 2014, à l'occasion de l'amendement n°423, a pu indiquer que la loi « *prévoit actuellement un dispositif de contrôle périodique pour certains types d'éco-organismes agréés (…) l'amendement généralise le dispositif de contrôle du respect des cahiers des charges à l'ensemble des éco-organismes* ».

Le projet de décret relatif aux D3E ajoute quant à lui une obligation d'information à la charge des producteurs, lesquels doivent transmettre gratuitement, à la demande des pouvoirs publics, toutes les informations relatives à la mise sur le marché d'EEE et les modalités de gestion des déchets issus de ces équipements. En cas de manquement aux obligations, les producteurs s'exposeront à des sanctions pénales. Un article R. 543-201-1 sera inséré au Code de l'environnement afin de prévoir qu'une « *base de données nationale recueille l'ensemble des informations utiles à l'observation du traitement des D3E* ». Par ailleurs, un projet d'arrêté tendant à modifier la rédaction de l'arrêté du 23 novembre 2005 relatif aux modalités de traitement des D3E prévues à l'article 21 du décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005, relatif à la composition des EEE et à l'élimination des déchets issus de ces équipements, prévoit l'ajout d'un titre II, relatif à l'observatoire sur le traitement des D3E. Il en résulte que les opérateurs de collecte et les opérateurs de traitement, « *y compris ceux exécutant de la préparation à la réutilisation, susceptibles de détenir des déchets DEEE qui ne sont pas collectés ou traités sous couvert d'un contrat avec un éco organisme agréé (…) ou avec les producteurs ayant mis en place un système individuel* » sont tenus de s'enregistrer à l'observatoire mentionné à l'article R. 543-202-1 du Code de l'environnement.

II.- L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX DÉCHETS D'ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

S'agissant, spécifiquement, des nouvelles mesures relatives à la prévention et à la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques il convient de noter une précision des conditions de reprise de ces déchets (A) et la précision des conditions de délégation de l'obligation du producteur situé hors de France (B).

A.- La modification des obligations de reprise

Les développements qui suivent sont consacrés à une présentation – brève – de l'obligation de reprise « un pour un » et « un pour zéro » avant d'aborder les exceptions au principe d'une obligation de reprise.

1) L'obligation de reprise « un pour un »

Pour mémoire, depuis le décret n° 2005-829 du 20 janvier 2005, les distributeurs ont une obligation de reprise gratuite des D3E dite « un pour un ». Ainsi, pour l'achat d'un appareil électrique ou électronique neuf par un consommateur, l'article R. 543-180 du Code de l'environnement dispose que « *le distributeur est tenu de reprendre gratuitement, ou de faire reprendre gratuitement pour son compte, les EEE usagés dont le consommateur se défait, dans la limite de la quantité et du type d'équipement* ». Le projet décret de transposition a pour conséquence d'étendre cette obligation en cas de vente à distance. À cet effet, en application du I de l'article R. 543-180, le projet d'arrêté précise les conditions de reprise de cette obligation de reprise « un pour un ». Le distributeur est tenu « *de proposer au consommateur, systématiquement et de manière visible et facilement accessible* » les solutions a minima énoncées dans l'article 1er de l'arrêté relatif aux conditions de mise en œuvre des obligations de reprise par les distributeurs des EEE usagés, prévues à l'article R. 543-180 du Code de l'environnement. Aux termes de ces dispositions, tout distributeur d'un EEE, sur un lieu de vente, sur le lieu de livraison ou sur tout autre lieu, est tenu de mettre en place une solution de collecte de D3E. De surcroit, il est à noter que le projet d'arrêté impose à tout distributeur la mise en place d'un système de traçabilité dont le but est de garantir le traitement du déchet, soit par l'adhésion à un système collectif (éco-organisme), soit par un système individuel.

2) L'obligation de reprise dite « un pour zéro »

Sous certaines conditions, l'obligation de reprise gratuite d'un DEEE par le distributeur sera possible sans contrepartie. En effet, la nouvelle rédaction de l'article R. 543-180 du Code de l'environnement prévoit une reprise dite « un pour zéro ». Selon le projet d'arrêté relatif aux distributeurs, cette obligation s'applique dès lors que le distributeur dispose « *d'une surface de vente consacrée aux EEE d'au moins 400 m2, ou lorsque ses ventes d'EEE sur le territoire national réalisées par communication à distance excèdent un chiffre d'affaires déterminé, il reprend gratuitement sans obligation d'achat les équipements électriques et électroniques usagés de très petite dimension (dont toutes les dimensions extérieures sont inférieures à 25 cm)* ». Ainsi, le distributeur doit mettre en place un réseau de collecte, lequel pourra « *notamment prendre la forme d'un réseau de points de vente ou de tout système de collecte dont le distributeur est en mesure de justifier l'efficacité équivalente* ».

3) L'exception aux obligations de reprise

Bien que la réforme étende les hypothèses de reprise des D3E, la nouvelle rédaction du Code de l'environnement prévoit la possibilité pour les distributeurs de refuser la reprise des D3E dès lors que l'EEE « *qui à la suite d'une contamination présente un risque pour la sécurité et la santé du personnel qui est en charge de la reprise que les équipements de protection individuels conventionnels ou les moyens de conditionnement courant ne permettent pas d'éviter* ». Ainsi, l'exception aux obligations de reprise des D3E est conditionnée à la contamination de ces derniers, or à ce jour l'interprétation de la notion de contamination demeure incertaine puisqu'aucune définition ne figure au sein desdits projets réglementaires. Dans l'hypothèse où le distributeur peut se dégager de son obligation de reprise, il ne sera cependant pas dépourvu de toute contrainte puisqu'il sera tenu d'informer le détenteur de l'EEE des solutions alternatives de reprise qui s'offrent à lui. À cet égard, le projet d'arrêté précise que les informations fournies par les systèmes collectifs et individuels approuvés permettront notamment au distributeur de satisfaire cette obligation d'information.

B.- La délégation des obligations des producteurs au titre de la REP

Un projet d'arrêté relatif aux mandataires tend à appliquer les dispositions de l'article R. 543-174 du Code de l'environnement dans leur rédaction issue du futur décret de transposition de la directive du 4 juillet 2012. Il résulte des nouvelles dispositions que désormais, un producteur d'EEE non établi en France peut assumer son obligation au titre de la responsabilité élargie du producteur de D3E en désignant un mandataire en France. À cet effet, l'article nouvellement rédigé précise que le mandataire est chargé « *d'assurer l'ensemble des obligations qui pèsent sur les producteurs établis en France* ». Le projet d'arrêté décrit les obligations de cette personne, actrice émergeante du droit des filières REP. Le mandataire doit « être en mesure à tout moment de justifier » de capacités « financières » auprès du ministère en charge de l'environnement et doit lui transmettre son mandat écrit ainsi qu'à l'ADEME. L'arrêté précise également que le mandataire doit se manifester auprès de tous les « opérateurs économiques ». Par ailleurs, il prévoit, à l'article R. 543-174 du Code de l'environnement, l'existence et la mise à disposition d'un « modèle » de contrat, figurant sur le site de l'ADEME. Cette disposition révèle une nuance caractérisant la filière REP, celle de l'avènement d'un nouveau type de contrat, hybride, à mi-chemin entre le contrat de droit administratif et le contrat de droit privé. S'agissant des D3E, il ne s'agit pas d'une nouveauté puisque les éco-organismes sont de droit privé alors même qu'ils obtiennent un agrément de l'État. Il en est de même des contrats types mobilisés pour la réalisation par les éco-organismes de leurs appels d'offres, lesquels sont encadrés par l'État au moyen d'un cahier des charges, qui seront de nature privée. Il est cependant intéressant de s'interroger sur la nature des contrats passés entre un mandataire et un producteur européen non établi en France. Ces derniers relèvent ainsi de prime abord du domaine privé, or le projet d'arrêté mentionne aux potentiels co-contractants qu'un modèle de contrat figure sur le site de l'ADEME. Cette disposition soulève plusieurs difficultés. La première, réside dans son interprétation. En effet, dans sa rédaction actuelle, le projet d'arrêté ne permet pas de savoir s'il s'agit d'une obligation contraignante ou s'il s'agit seulement d'une disposition à vocation incitative. La seconde difficulté réside dans les conséquences de cette interprétation. D'une part, imposer aux co-contractants un modèle de contrat aurait pour conséquence de fortement réduire l'autonomie de la volonté des parties au contrat, d'autre part, en cas d'irrégularité du modèle proposé, le doute subsiste sur l'identité du responsable in fine. Enfin, sachant que les contrats de droit privé sont par principe inopposables à l'administration, si un litige survient entre un mandataire et un producteur, alors que leur contrat avait été conclu sur la base du modèle proposé par l'administration, pourront-ils l'opposer à cette dernière ? À ce jour, les caractéristiques de cette délégation sont donc appelées à être précisées dans l'intérêt de tous les acteurs de la filière de mise en œuvre du principe de la responsabilité élargie du producteur.

En conclusion, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire ainsi que le décret et les arrêtés spécifiques aux déchets d'équipements électriques et électroniques présentent plusieurs points communs, au-delà des mesures qui viennent d'être présentées. En premier lieu, il convient de rappeler que le projet de loi de programmation pour un « nouveau modèle énergétique français » comporte un Titre IV exclusivement consacré à l'objectif d'une économie circulaire qui devient un nouvel objectif de la police des déchets. Le principe d'une responsabilité élargie du producteur contribue bien entendu fortement à l'émergence de cette nouvelle économie, non linéaire et plus respectueuse des ressources naturelles. En deuxième lieu, les textes qui viennent d'être rapidement présentés ont aussi en commun de créer des mesures, des obligations, à la frontière du droit public et du droit privé. Les contrats d'adhésion aux éco-organismes, les contrats prestataires conclus par ces éco-organismes ou les contrats de délégation de l'obligation du producteur à un mandataire sont, certes, des contrats de droit privé mais très encadrés par tout un appareil de contraintes réglementaires. Les éco-organismes eux-mêmes sont des personnes morales de droit privé mais dont l'activité est très fortement encadrée par l'État. Le dispositif des filières « REP » frappe ainsi par sa capacité d'innovation. Reste à souhaiter qu'il ne croule pas sous de nouvelles normes au risque d'en perturber la nécessaire souplesse et capacité d'adaptation. ■

http://lamyline.lamy.fr