

# L'ACCORD DE COOPÉRATION DU 4 NOVEMBRE 2008 CONCERNANT LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS D'EMBALLAGES

## 1. Introduction

Le nouvel accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages a été signé en date du 4 novembre 2008 par les Ministres Présidents et les Ministres de L'Environnement des 3 Régions du pays. L'Accord de coopération sera entériné encore en 2008 par les 3 Parlements régionaux et obtiendra alors valeur de décret.

Le nouvel accord de coopération remplace le document similaire daté du 30 mai 1996, en vigueur depuis le 5 mars 1997 et en voie de faire l'objet d'une révision. La modification de la Directive européenne 94/62/CE<sup>1</sup> sur les emballages par la directive 2004/12/EG<sup>2</sup> est toutefois directement à l'origine de cette initiative législative. La nouvelle réglementation européenne nécessitait en effet une adaptation, quoique relativement limitée, de l'accord de coopération. L'occasion nous a été ainsi donnée de procéder à une révision globale du texte.

Le nouvel accord de coopération entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il est d'une importance cruciale que ce délai soit respecté. En effet, en date du 12 juillet 2007, le Royaume de Belgique s'est vu condamné par la Cour européenne de Justice pour non transposition dans le délai prescrit de la directive 2004/12/CE<sup>3</sup>. La transposition aurait dû être effectuée pour le 18 août 2005. La Commission européenne menace actuellement d'un nouveau procès, qui pourrait même donner lieu à des amendes. Il ne faut donc plus encourir aucun retard, pour éviter une seconde condamnation.

## 2. L'Accord de coopération du 30 mai 1996

Pour bien comprendre la nouvelle législation, il est nécessaire de rappeler brièvement les lignes directrices de l'ancien accord de coopération du 30 mai 1996.

Depuis 1997 s'appliquent des objectifs toujours plus élevés de recyclage et de valorisation dans les trois régions, avec depuis 1999, un minimum de 15% de recyclage par matériau d'emballage (papier et carton, verre, cartons à boissons, métaux, plastiques, bois, ...), 50% de recyclage total pour tous les matériaux d'emballage et 80% de valorisation totale tous matériaux d'emballage confondus. L'obligation d'atteindre ces objectifs est ce qu'on appelle l'obligation de reprise.

L'accord de coopération instaure une institution commune aux 3 Régions: la Commission interrégionale de l'Emballage ou CIE. La Commission Interrégionale de l'Emballage contrôle chaque année si les responsables d'emballages atteignent ces objectifs, que ce soit par le biais ou non d'un organisme agréé tel que FOST Plus ou VAL-I-PAC. Les responsables d'emballages sont les entreprises qui sont responsables, en tant que fabricant ou importateur, des emballages qu'elles mettent sur le marché belge.

Outre l'obligation de reprise, les responsables d'emballages et les organismes agréés ont aussi des obligations d'information bien définies vis-à-vis de la Commission Interrégionale de l'Emballage, ainsi qu'à l'égard des consommateurs.

---

<sup>1</sup> Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et déchets d'emballages.

<sup>2</sup> Directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

<sup>3</sup> Cour européenne de Justice, affaire C-90/07 du 12 juillet 2007, Commission contre Royaume de Belgique.

Les organismes agréés, dont le statut doit obligatoirement être celui d'une A.S.B.L, ont certaines obligations spécifiques liées à leur qualité d'organisme, telles que notamment le respect de leurs conditions d'agrément.

Certains responsables d'emballages plus importants ont en outre l'obligation d'introduire tous les 3 ans un plan général de prévention auprès de la Commission Interrégionale de l'Emballage, plan qui reprend les mesures prévues et les objectifs chiffrés en ce qui concerne:

- a) l'augmentation de la quantité d'emballages recyclables par rapport à la quantité d'emballages non recyclables ;
- b) l'augmentation de la quantité d'emballages réutilisables par rapport à la quantité d'emballages perdus;
- c) l'amélioration des qualités et caractéristiques physiques de l'emballage soit, pour que celui-ci résiste à différents mouvements et circulations dans des conditions normales d'utilisation soit, afin de le recycler;
- d) l'amélioration des caractéristiques physiques et de la composition chimique de l'emballage en vue de diminuer le caractère nocif des matériaux qu'il contient et de diminuer l'influence sur l'environnement lors de la gestion des déchets d'emballages;
- e) la diminution de la quantité d'emballages perdus.

Pour terminer, il existe également des obligations dérivées pour les vendeurs de produits emballés d'origine ménagère et pour les utilisateurs de produits emballés d'origine industrielle.

Le non-respect de ces obligations, ainsi que l'entrave aux contrôles, sont sanctionnés par des dispositions pénales (peines d'emprisonnement et amendes pénales) et/ou des amendes administratives. La tâche de la Commission interrégionale de l'Emballage est de contrôler les entreprises et de rédiger le cas échéant, un procès-verbal. Pour la CIE, la poursuite des free-riders est surtout importante; il s'agit d'entreprises qui ne remplissent l'obligation de reprise ni individuellement, ni par le biais d'un organisme agréé.

### 3. *Le nouvel accord de coopération*

A des degrés divers, l'accord de coopération du 4 novembre 2008 se voit modifié à quasi tous les niveaux, comparé à son prédécesseur. Nous nous limitons ici aux nouveautés les plus frappantes et changements les plus drastiques.

#### La définition du terme «emballage » [article 2, 1°-5°]

L'accord de coopération reprend la nouvelle définition du terme « emballage » de la Directive 2004/12/CE. Bien que ce point soit essentiel en matière de transposition de la directive, il ne change quasi rien dans la pratique. La liste d'exemples « emballages/non emballages » ne devra pas être modifiée. Rien ne change non plus dans la distinction entre emballages ménagers et industriels.

Plus importante est l'introduction d'une nouvelle notion, celle « d'emballage de service » : « *tout emballage primaire, secondaire ou tertiaire, utilisé au point de mise à disposition de biens ou de services aux consommateurs, ainsi que tout emballage de même nature utilisé de la même manière* »; Il s'agit ici de sacs de caisse, sacs à pain, cornets de frites, etc.

#### La définition du terme « responsable d'emballages » [article 2, 20°]

La définition de « responsable d'emballages » fait l'objet d'adaptations de texte, pour éviter des problèmes d'interprétation.

Un nouveau type de responsable d'emballages est introduit. Le fabricant/l'importateur d'emballages de service devient responsable d'emballages à la place de ses clients. Des milliers de détaillants perdent ainsi leur qualité de responsable d'emballages au profit de quelques centaines, tout au plus, de responsables d'emballages plus importants.

#### Les pourcentages de recyclage et de valorisation [article 3, §2]

Les pourcentages de recyclage et de valorisation se voient adaptés à la réalité du terrain.

Voici les pourcentages globaux à atteindre:

- ➔ *POUR LES DÉCHETS D'EMBALLAGES D'ORIGINE MÉNAGÈRE:*
  - *à partir de l'année civile 2008:*
    - *recyclage: 80%;*
    - *valorisation, à laquelle s'ajoute l'« incinération avec récupération d'énergie dans des installations d'incinération de déchets » : 90%.*
- ➔ *POUR LES DÉCHETS D'EMBALLAGES D'ORIGINE INDUSTRIELLE:*
  - *à partir de l'année civile 2008:*
    - *recyclage: 75%;*
    - *valorisation, à laquelle s'ajoute l'« incinération avec récupération d'énergie dans des installations d'incinération de déchets »: 80%;*
  - *à partir de l'année civile 2010:*
    - *recyclage: 80%;*
    - *valorisation, à laquelle s'ajoute l'« incinération avec récupération d'énergie dans des installations d'incinération de déchets »: 85%.*

Les pourcentages suivants doivent également être atteints par matériau:

- *60 % en poids pour le verre;*
- *60 % en poids pour le papier/carton;*
- *60% en poids pour les cartons à boissons;*
- *50% en poids pour les métaux;*
- *30% en poids pour les plastiques, en comptant exclusivement les matériaux qui sont recyclés sous forme de plastiques;*
- *15% en poids pour le bois.*

Les 2 organismes agréés, Fost Plus pour les déchets d'emballages ménagers et Val-I-Pac pour les déchets d'emballages industriels, ainsi que la majorité des responsables d'emballages qui remplissent individuellement l'obligation de reprise, atteignent déjà ces objectifs à l'heure actuelle.

#### Le plan général de prévention [articles 4, 5 et 18, §4]

Anciennement, les responsables d'emballages devaient mettre au moins 10 tonnes d'emballages sur le marché belge pour être soumis à l'obligation d'introduire un plan de prévention tous les 3 ans.

Le seuil de 10 tonnes est aujourd'hui remplacé par un double critère:

- Tout responsable d'emballages qui utilise chaque année en Belgique au moins 100 tonnes d'emballages pour emballer des produits qu'il met sur le marché belge, est tenu de soumettre un plan de prévention.
- Tout responsable d'emballages qui met sur le marché une quantité annuelle d'au moins 300 tonnes d'emballages perdus, est également tenu de soumettre un plan de prévention. Ce qui n'englobe donc pas seulement la production belge mais aussi l'importation.

Par le passé, l'obligation de prévention concernait trop les PME (belges) et pas assez les multinationales.

Le contenu du plan général de prévention est fortement simplifié: « Il (= le plan général de prévention) décrit, pour les emballages pour lesquels l'entreprise est responsable d'emballages, au moins les

*mesures projetées et les objectifs chiffrés se rapportant à la diminution des quantités de déchets d'emballages créés et à la réduction de la nocivité de ces déchets d'emballages pour l'homme et pour l'environnement, ainsi que pour les déchets d'emballages d'origine ménagère, à la quantité de déchets d'emballages non collectés sélectivement, dont les frais de gestion n'incombent pas aux responsables d'emballages. »*

Une base légale est créée au formulaire standard déjà utilisé dans la pratique.

Les critères auxquels doivent répondre les plans de prévention, ainsi que les critères d'évaluation, sont devenus plus réalistes. Les mesures de prévention prises précédemment par les entreprises conserveront leur valeur pendant un temps et il sera possible de tenir compte de facteurs limitatifs.

Les dates d'introduction des plans de prévention et de l'évaluation annuelle réalisée par les responsables d'emballages ont été combinées. Ainsi, la dernière évaluation annuelle du plan de prévention arrivé à son terme coïncide avec l'introduction du nouveau plan et ces deux documents peuvent être intégrés. La première évaluation annuelle du plan de prévention, établie par les responsables d'emballages, disparaît à cette occasion.

Le plan de prévention sectoriel (un seul plan pour tout un secteur) a prouvé sa valeur par le passé. Les dispositions à ce sujet sont développées plus avant.

#### Le seuil minimum pour l'obligation de reprise [article 6]

Les responsables d'emballages qui mettent chaque année moins de 300 kg d'emballages sur le marché belge sont exemptés de l'obligation de reprise. Cette mesure favorisera toutes les entreprises qui n'utilisent des emballages que de manière sporadique. Elle ne se ressentira pas dans les résultats des 2 organismes agréés.

#### Les obligations à charge des organismes agréés pour les déchets d'emballages ménagers: un nouveau prélèvement [article 13, §1, 12<sup>o</sup>]

Les obligations à charge des organismes agréés pour les déchets d'emballages ménagers se voient affinées, sans toutefois faire l'objet de modifications fondamentales, à une exception près. Le nouveau prélèvement prévu à l'article 13, §1, 12<sup>o</sup> constitue cette exception et a pour but de répercuter aux responsables d'emballages une partie des coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers, encore à charge de la communauté.

Cette contribution est exprimée en un montant annuel de 50 eurocents (indexés) par habitant.

Par cette contribution, les organismes agréés pour les déchets d'emballages ménagers (uniquement FOST Plus à l'heure actuelle) participent au financement de la politique des Régions en matière de prévention et de gestion d'emballages. Cette politique peut notamment avoir trait à :

- la prévention des déchets d'emballages ;
- la lutte contre la présence d'emballages dans les déchets sauvages ;
- le Research & Development aux fins d'améliorer la qualité des emballages et principalement leur recyclabilité;
- l'amélioration de la quantité et/ou la qualité des collectes sélectives ;
- la collecte non sélective et le traitement des déchets d'emballages.

La Région détermine la destination concrète des fonds de la contribution, après concertation avec l'organisme agréé pour les déchets d'emballages ménagers. Le cas échéant, la contribution au financement de la politique des Régions peut se concrétiser par une convention entre la Région et l'organisme agréé.

#### Les obligations à charge des organismes agréés pour les déchets d'emballages industriels [article 14]

Les obligations à charge des organismes agréés pour les déchets d'emballages industriels se voient affinées, sans toutefois faire l'objet de modifications fondamentales. L'attention est renforcée sur la stimulation de la collecte sélective et du recyclage auprès des PME et sur le suivi du recyclage effectif, notamment à l'étranger.

#### La procédure de contrôle [articles 29 à 34]

La procédure de contrôle et de sanctions a été modifiée de façon drastique.

La Commission interrégionale de l'Emballage est chargée du contrôle des dispositions de l'accord de coopération. La CIE peut dresser des procès-verbaux (PV).

Par le passé, chaque PV devait être envoyé au Parquet, la CIE ne pouvait procéder à l'imposition d'une amende administrative que si le Parquet classait sans suite ou ne réagissait pas dans un délai de 6 mois. Dorénavant, la CIE pourra elle-même déterminer la gravité de l'infraction. Seules les infractions plus importantes seront encore transmises au Parquet. Celui-ci décide dans les 6 mois soit de poursuivre, soit de renvoyer l'affaire à la CIE pour l'imposition d'une amende administrative. Pour les infractions plus légères, une amende administrative peut être immédiatement imposée. Le parquet ne dispose alors que d'un délai relativement court, à savoir 10 jours ouvrables, pour signifier son opposition à la décision d'imposer une sanction administrative immédiate. Si le parquet reprend l'affaire de cette manière, il dispose automatiquement d'un délai de 6 mois pour prendre sa décision.

Cette nouvelle procédure augmentera sensiblement l'efficacité du contrôle.

#### *4. Conclusions*

Le nouvel accord de coopération est un exercice d'équilibre entre continuité et évolution.

Les objectifs de l'accord de coopération restent quasi inchangés. L'objectif principal est toujours la prévention, suivi de la réutilisation et ensuite du recyclage.

Les instruments essentiels de l'ancien accord de coopération, tels que le plan général de prévention, les obligations de reprise et d'information, restent au centre de la législation. Chacun de ces instruments changent néanmoins d'aspect. Les nouveaux seuils de l'obligation de reprise et le plan général de prévention sont en ce sens les plus marquants.

Par rapport aux définitions, on retiendra surtout l'élargissement de la « responsabilité d'emballages » aux fabricants/importateurs d'emballages (vides) de service. Une lourde tâche attend ici l'Administration et plus précisément, la Commission interrégionale de l'Emballage, afin de contrôler la mise en œuvre et le bon respect de cette nouvelle responsabilité d'emballages.

La nouvelle procédure de contrôle renforce le rôle et la responsabilité de la Commission interrégionale de l'Emballage, en tant qu'autorité administrative centrale en matière de déchets d'emballages.