



NOTE AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Concerne : Avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets – 1^{re} lecture

1. Rétroactes

La gestion des déchets implique avant toute chose une prévention renforcée sur la production des déchets. Ce n'est qu'en agissant à la source de la distribution de biens que l'on peut arriver à diminuer la production des déchets. C'est l'objectif poursuivi par la présente modification de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets (ci-après « ODE »).

En agissant sur le don d'invendus alimentaires, on évite leur gaspillage et leur élimination, tout en poursuivant un objectif de solidarité face aux plus démunis.

En permettant de conditionner la distribution de publications dans les boîtes aux lettres des Bruxellois.es, on évite que celles-ci soient directement jetées à la poubelle.

L'article 16 de l'ODE concernant les dispositions en matière de prévention et de gestion des déchets fait dès lors l'objet de modifications substantielles en ce sens.

Par ailleurs, pour permettre aux sociétés de se développer en accord avec l'économie circulaire, il est essentiel de leur faciliter les démarches administratives. Ainsi, les sociétés qui développent des procédés de valorisation permettant de transformer le déchet en un nouveau produit doivent être exemptées de demander un permis d'environnement dans certains cas définis par le Gouvernement.

Le Plan de Gestion des Ressources et des Déchets (PGRD) et la déclaration de politique régionale reprennent ces actions fondamentales qui devraient être abordées en Gouvernement avant la fin de la législature. Il s'agit des trois dossiers suivants :

1. L'obligation du don d'invendus alimentaires pour certaines grandes surfaces à des associations caritatives.
 - La déclaration de politique générale du Gouvernement prévoit de « maintenir l'aide alimentaire à un niveau suffisamment élevé en privilégiant une alimentation de qualité. Il soutiendra le développement de projets en lien avec cette problématique, entre autres par les nouveaux canaux d'approvisionnement et de lutte contre le gaspillage alimentaire tout en veillant à assurer une qualité et une diversité des approvisionnements » ;
 - d'analyser « l'optimisation de la collecte spécifique des déchets organiques pour l'horeca, l'industrie alimentaire et les supermarchés (invendus non-donnés). »
2. L'introduction de procédures réglementaires visant à reconnaître le statut de fin de déchets en Région Bruxelles-Capitale.
 - Ce point fait l'objet de la mesure REG 1 du PGRD qui tend à simplifier la réglementation notamment en créant « les conditions de sortie du statut de déchet pour certains flux identifiés ».
3. L'introduction d'une habilitation gouvernementale dans l'ODE permettant à l'avenir d'interdire la distribution de publicité sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant « oui pub » sur la boîte aux lettres et avec une attention particulière dans la distribution de publicité dans les immeubles à appartements.
 - Ce point fait l'objet de la mesure MEN 2 du PGRD qui tend à « Limiter la publicité toutes boîtes ».

2. Objet

Cet avant-projet d'ordonnance modifie l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets sur trois aspects. Les modifications portées par l'avant-projet d'ordonnance peuvent être résumées comme suit.

2.1. Invendus alimentaires

Ainsi, aujourd'hui, si l'on comptabilise les émissions générées le long du cycle du produit (production, transformation, distribution, etc.), le gaspillage alimentaire global représente de 24 % à 37 %¹ de l'empreinte GES alimentaire mondiale (FAO, s. d.). En terme environnemental, si le gaspillage alimentaire était un pays, il serait le troisième plus grand émetteur de GES au monde².

Le gaspillage alimentaire entraîne la perte de plus d'un tiers de notre approvisionnement alimentaire et contribue de façon importante aux changements climatiques. Les enjeux du gaspillage alimentaire sont donc majeurs.

Afin de prévenir l'apparition de déchets et le gaspillage alimentaire, la présente modification de l'ordonnance relative aux déchets porte sur l'introduction dans l'article 16 de l'ODE d'une obligation de don des invendus alimentaires imposée aux magasins et marchés de vente de biens alimentaires au détail et entre professionnels en faveur d'organismes caritatifs prioritairement, mais aussi, à titre subsidiaire, à tout autre acteur désigné par le Gouvernement qui poursuivrait un but de transformation ou de consommation de ces invendus pour éviter le gaspillage alimentaire.

Les acteurs concernés par cette modification ont été consultés à plusieurs reprises. Ainsi la Concertation Aide Alimentaire (CAA) qui regroupe les acteurs du secteur de l'aide alimentaire a été réunie à deux reprises. A la demande du cabinet, la CAA a également réalisé une enquête pour nourrir la réflexion et objectiver davantage l'avis du secteur de l'aide alimentaire sur ces propositions. Avec Comeos, deux réunions se sont tenues, l'une en présence du Ministre, l'autre uniquement avec les membres du cabinet. Les arrêtés d'exécution, déjà en cours d'élaboration, feront également l'objet de consultations avec les acteurs concernés.

Cette modification est donc portée par l'ambition de réduire le gaspillage tout en améliorant l'approvisionnement des associations de l'aide alimentaire et ce, dans une démarche solidaire. En effet, le secteur de l'aide alimentaire est aujourd'hui fortement dépendant des invendus alimentaires et ne parvient pas à répondre à la demande croissante de biens alimentaires. Ainsi, rien qu'en région bruxelloise selon la Fédération des services sociaux, ce sont près de 70.000 personnes³ qui ont recours à l'aide alimentaire.

Améliorer la capacité des associations actives dans l'aide alimentaire à capter les invendus alimentaires, ne permettra certes pas de régler les situations de pauvreté qui contraignent la population à se tourner vers l'aide alimentaire. Toutefois, tant que les besoins sont là, il est absolument nécessaire de soutenir le secteur de l'aide alimentaire et de faciliter son travail quotidien.

En outre, elle constitue une opportunité pour les acteurs de la grande distribution de mettre en œuvre leurs engagements solidaires et environnementaux.

Cette modification renforce donc la mesure prévue initialement par l'ordonnance déchets qui se contentait d'encourager les dons alimentaires et les autres formes de redistribution en vue de la consommation humaine (voir article 16, §3, 7°). La proposition consiste à imposer aux supermarchés le don de leurs invendus alimentaires prioritairement aux organismes caritatifs ; à titre subsidiaire aux entreprises et autres organismes qui ne sont pas des organismes caritatifs et qui proposent des invendus alimentaires à la consommation humaine après les avoir transformés ; et à titre plus subsidiaire aux entreprises et autres organismes qui ne relèvent pas des deux premières catégories. Ces termes et les modalités de la priorisation seront complétés par le Gouvernement par voie d'arrêté.

Par ailleurs, cette mesure respecte la hiérarchie des déchets instaurée par la directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets qui établit un ordre de priorité applicable à la législation et aux politiques en matière de prévention et de gestion des déchets. Cette notion de hiérarchie est la pierre angulaire des politiques et législations européennes relatives aux déchets et son objectif est double:

- réduire à un minimum les incidences négatives de la production et de la gestion des déchets;
- et
- rendre plus efficace l'utilisation des ressources.

¹

² FAO, 2013a

³ Fédération des Services Sociaux

Cette hiérarchie des déchets a été transposée dans l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, à l'article 6.

2.2. Fin de statut de déchet

La déclaration de politique régionale prévoit le remplacement de l'économie linéaire, dans laquelle les produits sont mis au rebus ou jetés après utilisation, par une économie circulaire, basée sur le partage, la réparation, la réutilisation et le recyclage de produits, de composants et de ressources. Ce système offre des opportunités dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources, mais aussi pour le développement de nouveaux secteurs pourvoyeurs d'emplois non délocalisables.

Dans ce cadre, le Programme Régional en Economie Circulaire (PREC) a été lancé dès 2016, a été actualisé en 2019, et a été amplifié en 2022 par la nouvelle Stratégie Régionale Shifting Economy. Parmi les mesures du PREC, reprises et amplifiées par la Stratégie Shifting Economy, figure la volonté de stimuler le développement de nouvelles filières valorisation de déchets. Cette stimulation passe également par une simplification administrative lorsque cela peut être pertinent.

Parallèlement à cela, l'un des objectifs du Plan de Gestion des Ressources et des Déchets (PGRD) est d'assurer un cadre structurant pour la politique des ressources-déchets, notamment en modernisant et en simplifiant la réglementation. Dans une optique de développement de l'économie circulaire et d'allègement des charges administratives, le PGRD a pour objectif de « créer les conditions de sortie du statut de déchet pour certains flux identifiés, en distinguant soit des activités de réemploi, soit de préparation en vue du réemploi ou de requalification de petite taille, soit des opérations de recyclage ou d'autres opérations de valorisation et les conditions particulières pour certains flux notamment les granulats recyclés et les matières organiques (composts, boues, digestats, séchats, etc.), mais aussi tout flux pour lequel cela pourrait être pertinent, en partenariat avec les autres entités fédérées » (Mesure REG1 – Vers plus de simplification administrative de la réglementation).

Suite à la définition de ces objectifs, une étude juridique a été menée pour d'une part examiner les notions relatives à la qualification d'une substance ou d'un objet, à savoir les notions de produit et de déchet, ainsi que les notions dérivées en droit européen et en droit bruxellois; et d'autre part, pour élaborer les solutions susceptibles d'être mises en œuvre dans la législation et la réglementation bruxelloise.

Les premières conclusions de cette étude ont été présentées publiquement lors d'un workshop en novembre 2020. Forte des remarques émises suite à cette consultation, il est désormais temps de traduire les conclusions de cette étude dans la réglementation. Pour introduire des procédures de reconnaissance des fin de statut de déchets dans le Brudalex, une modification de l'ODE était nécessaire. Il s'agit d'introduire dans l'article 38 de l'ODE une habilitation du Gouvernement à exempter de permis d'environnement ou de déclaration certaines installations de traitement de déchets qui, par leurs opérations de valorisation, redonnent aux déchets le statut de produit. Ceci permettra de faciliter l'octroi des fins de statut de déchets (aussi appelé le statut « End-Of-Waste »). Cette modification de l'ODE est nécessaire pour pouvoir modifier prochainement le Brudalex en y ajoutant les procédures concrètes d'octroi de ce statut de fin de déchet mais également des procédures en matière de réemploi et de sous-produits.

En outre, il est prévu d'ériger en infraction le non-respect des articles 8 et 9 de l'ordonnance déchets qui traitent de la notion de sous-produit et de la fin du statut de déchet – afin d'assurer un haut degré de protection de l'environnement.

Pour le reste, il est expressément renvoyé à l'avant-projet d'ordonnance et à son exposé des motifs et commentaires d'articles, joints à la présente note.

2.3. Habilitation Stop-pub et Oui-pub

La troisième modification de l'ordonnance déchets habilite le Gouvernement à interdire la distribution de publications qui génèrent des déchets en papier, en carton ou en plastique, et qui posent problème en matière de propreté publique. Elle habilite le Gouvernement à préciser les modalités de cette interdiction, définir le type et les caractéristiques des publications soumis à cette interdiction, ainsi que leur mode et lieu de distribution ou d'abandon.

Pour introduire cette habilitation, un paragraphe 4 est ajouté à l'article 16 de l'ODE.

Afin de faciliter la lecture de cet article 16, il a semblé préférable d'ajouter un paragraphe spécifique à la prévention des déchets de publications écrites plutôt que d'allonger l'énumération des mesures prévues au paragraphe 3 du même article.

La disposition permet de préparer la concrétisation de l'une des 60 mesures prévues par le Plan régional de Gestion des Déchets et des Ressources (PGRD), la « Possibilité à l'avenir d'interdire la distribution de publicité sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant « oui pub » sur la boîte aux lettres et avec une attention particulière dans la distribution de publicité dans les immeubles à appartements » (Mesure MEN 2).

Pour rappel, la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres est actuellement autorisée par l'ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton (« ordonnance papier »), sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant « Stop Pub ». Le présent avant-projet permet au Gouvernement de maintenir ce système « Stop Pub », ou d'en inverser la logique : interdire la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres, sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant « Oui Pub ».

L'objectif du « Oui Pub » est de réduire les déchets des publications et de prévenir l'apparition de déchets en luttant contre la surconsommation liée à une publicité excessive. Le cas échéant, le Gouvernement pourra s'inspirer de mesures similaires aménagées en Région Wallonne⁴, en France⁵, à Amsterdam⁶ et à Montréal⁷.

Vu les objectifs du présent avant-projet, la présente habilitation est reprise dans l'ordonnance déchet et non dans l'ordonnance papier. Cette dernière n'est plus à jour et devra être abrogée, afin d'intégrer à terme un nouveau Chapitre relatif aux papiers/cartons dans le Brudalex en concertation avec le secteur. D'ici là, l'habilitation d'aménager un système « Oui Pub » consacrée par la présente modification de l'ordonnance déchets coexistera avec l'habilitation de prévoir le système « Stop Pub » prévue dans l'ordonnance papier, afin de laisser le soin au Gouvernement d'aménager le système idoine.

Il est également prévu d'ériger en infraction le non-respect de cet article 16 §4 de l'ODE afin d'assurer le contrôle de cette interdiction et de ses mesures d'exécution et de garantir un haut degré de protection de l'environnement.

2.4. Correction d'une erreur dans l'ODE

Une erreur laissée précédemment dans l'ODE est également corrigée via le présent avant-projet d'ordonnance. Il s'agit du paragraphe 2 de l'article 16 de l'ODE qui fait erronément référence au paragraphe 1er, 12° alors qu'il s'agit en réalité du paragraphe 1er, 10°.

3. Implication budgétaire

Sans objet, les modifications de l'ODE ne procèdent d'aucune nouvelle disposition pouvant impacter le budget ou l'emploi dans la Région.

4. Impact sur l'emploi

Sans objet (voir point 3)

5. Avis de l'inspection des Finances

Sans objet (voir point 3)

6. Accord du Ministre du Budget

Sans objet (voir point 3)

7. Test Egalité des chances

⁴ Art. 28 du Décret du 8 mars 2023 relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique.

⁵ Art. 21 de la Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁶ Art. 17 du Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent afvalstoffen (Afvalstoffenverordening 2009).

⁷ Règlement visant la réduction des impacts environnementaux associés à la distribution d'articles publicitaires, Ville de Montréal (22-028)

Le test égalité des chances a été réalisé le 27 juin 2023 et est joint à la présente note.

8. Proposition de décision

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- approuve en 1^{re} lecture l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets ;
- charge le Ministre de l'Environnement de soumettre l'avant-projet au Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale, à Brupartners, à la Concertation Aide Alimentaire, et à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire ;
- charge le Ministre de l'Environnement de l'exécution de la présente décision.

La présente décision est de notification immédiate.

9. Communiqué de presse

Sur proposition du Ministre Alain Maron le Gouvernement a adopté, en 1^{re} lecture, l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets (« ODE »).

L'avant-projet vise d'une part à renforcer la prévention des déchets mais également à simplifier les procédures administratives des entreprises actives dans certaines opérations de valorisation de déchets. Trois modifications substantielles sont apportées à l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets.

La première tend à réduire le gaspillage alimentaire dans la grande distribution et de soutenir simultanément les associations actives dans l'aide alimentaire. La mesure consiste à imposer aux supermarchés le don de leurs invendus alimentaires prioritairement aux organismes caritatifs, et à titre subsidiaire à des entreprises de transformation de ces invendus ou encore d'autres acteurs définis par le Gouvernement.

La deuxième modification vise à habiliter le Gouvernement à interdire la distribution de publications qui génèrent des déchets en papier, en carton ou en plastique et qui posent problème en matière de propreté publique. Elle habilite le Gouvernement à préciser les modalités de cette interdiction, définir le type et les caractéristiques des publications soumis à cette interdiction ainsi que leur mode et lieu de distribution ou d'abandon. Cette habilitation maintient le système « Stop Pub » mais prévoit également la possibilité pour le Gouvernement d'en inverser la logique : interdire la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres, sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant « Oui Pub ».

Enfin, la troisième modification vise à traduire dans la réglementation les conclusions d'une étude menée en Région Bruxelles-Capitale sur le statut de produit, de déchets, de sous-produits et de fin de statut de déchet. Dans une optique de développement de l'économie circulaire et d'allègement des charges administratives, la mesure prévoit d'habiliter le Gouvernement à exempter de permis d'environnement ou de déclaration certaines installations de traitement de déchets qui, par leurs opérations de valorisation, redonnent aux déchets un statut de produit ou plus précisément de « fin de statut de déchets » (aussi appelé le statut « End-Of-Waste »).

Alain MARON

Ministre en charge de la Transition climatique, de l'Environnement,
de l'Energie et de la Démocratie participative, de l'Action sociale et de la Santé