



## Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux : Contexte normatif aux niveaux international et communautaire

**DIFFUSION RESTREINTE**

**Compte-rendu de la réunion-débat du 6 mai 2009**

**Organisée par le groupe X-Environnement**

**A la Maison des X de 18h30 à 20h30**

**Préparation et organisation : M. Gérard IDE, membre du bureau**

**Rédaction du micro-dossier : M. Michel BRUDER, membre du bureau**

Chaque année 8 millions de tonnes de déchets dangereux sur 340 millions produits au niveau mondial sont exportés depuis leurs lieux de production vers d'autres pays pour y être traités ou entreposés.

Une série d'instruments ont été élaborés au niveau international (dont la Convention de Bâle) et au niveau communautaire.

Comment ces textes ont-t-ils été appliqués et en pratique, comment les pays ont-ils collaboré pour lutter contre les exportations illicites de déchets dangereux ?

### SOMMAIRE

<b>I. Introduction et présentation</b>	P2
M. Gérard Idé	
<b>II La convention de Bâle, le règlement européen et la jurisprudence</b>	P2
Françoise Labrousse et Anne-Caroline Urbain (Jones Day), Pascale Kromarek (Total)	
<b>III La mise en œuvre de ces réglementations</b>	P9
Laurence Matringe, Commission européenne	
<b>IV Débat animé par Gérard IDE</b>	P13

## I Introduction et présentation – Gréard Idé

Nous avons ce soir une réunion débat sur le sujet des transferts transfrontaliers de déchets dangereux. Il se produit chaque année dans le monde 8 millions de tonnes de déchets dangereux sur un total de 340 millions de tonnes de déchets produits. Ils sont souvent exportés et en particulier du nord vers le sud. Il y a donc un problème de contrôle de ces déchets. L'objectif de la réunion débat d'aujourd'hui est d'examiner les instruments qui existent aux niveaux international et communautaire, d'analyser le contenu des textes réglementaires, de voir comment ils ont été appliqués et comment les pays ont collaboré dans ce domaine.

Maitre Labrousse et Anne-Caroline Urbain, avocates au cabinet Jones Day, vont faire une première présentation. Pascale Kromarek, coordinatrice juridique dans le groupe Total va suivre. La deuxième partie des exposés sera consacrée à la mise en œuvre : quels sont les instruments et quels résultats ont été obtenus avec l'exposé de deux exemples.

Madame Matringe qui travaille à la Commission européenne va intervenir ensuite.

## II La convention de Bâle, le règlement européen et la jurisprudence

### Françoise LABROUSSE

Je suis Françoise Labrousse, avec Anne-Caroline Urbain nous sommes spécialisées dans le droit de l'environnement et c'est à ce titre que nous sommes amenées à travailler sur les problématiques et les contentieux dans le domaine des déchets, notamment, étant donné que nous faisons partie d'un cabinet international, sur les problématiques dans le domaine international. Nous allons vous parler aujourd'hui du contexte normatif aux niveaux international et communautaire qui a été mis en place progressivement depuis les années 1980 à la suite d'incidents de déversements qui ont été assez médiatisés. L'année 2009 est importante, et c'est pour cela que nous avons choisi le sujet d'aujourd'hui avec Gérard Idé, parce que c'est l'année du vingtième anniversaire de la Convention de Bâle. C'est donc l'occasion de faire un point sur l'application de cette convention, notamment au niveau communautaire. Anne-Caroline Urbain va tout d'abord nous rappeler le cadre normatif international et je parlerai alors plus précisément de la Convention de Bâle. Pascale nous fera ensuite un exposé sur le cadre communautaire et nous terminerons par des exemples pratiques. L'exemple principal sera celui du Probo Koala et du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire en 2006.

### Anne-Caroline URBAIN

Il m'appartient tout d'abord de vous présenter les actes émis par l'OCDE. Je serai assez brève sur ce sujet, mais il est nécessaire d'en parler, tout d'abord parce que ces actes ont servi de base à la Convention de Bâle, mais également parce que un de ces actes a été repris par le règlement communautaire de 2006 qui est aujourd'hui dans l'Union Européenne la base du droit en matière de transferts transfrontaliers. L'OCDE, dont fait partie la France, a travaillé dès 1984 sur les mouvements transfrontaliers de déchets. Elle a donc été l'organisation précurseur en la matière et a défini les grands principes avec la définition d'une liste des déchets concernés. Les jalons ont donc ainsi été posés pour la Convention de Bâle qui a été ratifiée par presque tous les pays de l'OCDE. L'OCDE a ensuite travaillé à l'harmonisation avec la Convention de Bâle et a adopté en 2001 la décision du conseil dénommée C2001/107 pour éviter d'avoir des systèmes qui soient contradictoires. L'OCDE a aussi mis au point quelque chose de très pratique, un manuel qui explique l'historique et les enjeux. Ce manuel est très pratique pour la compréhension, mais il n'a pas de valeur juridique. Je mentionnerai un dernier point : l'OCDE travaille aujourd'hui au regroupement de l'ensemble de ses actes en un acte unique et à une harmonisation générale avec le système parallèle de la Convention de Bâle que Françoise va vous présenter.

### Françoise LABROUSSE

La Convention de Bâle a été adoptée en 1989 dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'Environnement en s'appuyant sur la déclaration de Stockholm de 1972 et en reprenant un certain nombre de principes qui avaient déjà été validés au niveau international. Elle est entrée en vigueur le 5 mai 1992 et elle a été

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

signée par 172 pays. Seuls 3 pays parmi les 172 ne l'ont pas ratifiée, dont les Etats-Unis. L'objectif de cette convention était de mettre en place un régime global pour le mouvement transfrontière des déchets. A l'origine les déchets étaient l'affaire de chaque pays membre et il s'est agi de permettre une coordination au niveau international des mouvements de déchets dangereux. L'une des problématiques, qui existe encore aujourd'hui, c'est le trafic transfrontière illicite de déchets dangereux, notamment des pays du nord vers ceux du sud. Nous verrons tout à l'heure une illustration de cette problématique. La convention de Bâle vise à résoudre ce type de problème, notamment en favorisant le transfert d'informations et la traçabilité du mouvement des déchets d'un pays à l'autre. La Convention de Bâle se réfère à un certain nombre de principes reconnus au niveau international, notamment le principe de proximité qui dit que les déchets doivent être éliminés le plus près possible de leur lieu de production, le principe de gestion économique rationnelle, celui de priorité à la valorisation, celui de la coopération internationale, celui du pollueur-payeur etc.

La Convention de Bâle donne un certain nombre de définitions et notamment la définition du déchet qui, selon cette convention, est une substance que l'on élimine ou que l'on a l'intention d'éliminer, ou, éventuellement, que l'on est tenu d'éliminer en vertu du droit national. La notion de dangerosité est définie en fonction de caractéristiques qui sont définies en annexe à la convention. Sans entrer dans les détails, il y a d'autres définitions telles que celles de l'état d'importation ou d'exportation. Les obligations qui sont prévues pour éviter les trafics illicites sont en premier lieu la procédure de « consentement préalable en connaissance de cause ». En pratique cela consiste dans le fait que toute personne qui souhaite exporter un déchet doit obtenir l'autorisation de l'état d'importation et ce consentement doit être préalable. L'état d'exportation doit informer par écrit par l'intermédiaire des autorités compétentes l'état d'importation ; ce dernier doit accuser réception de la notification et il faut que l'état d'exportation interdise au producteur ou à l'exportateur de déclencher le transfert des déchets tant qu'il n'a pas reçu le consentement écrit de l'état d'importation d'une part, et s'il n'existe pas un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur situé dans le pays d'importation. Nous verrons que dans l'exemple du Probo Koala, cette procédure n'a pas été suivie comme prévu dans la Convention de Bâle.

La Convention de Bâle prévoit de sanctionner dans l'ensemble des états membres le trafic illicite des déchets. Par « trafic illicite » on entend le fait que les déchets transitent en violation des dispositions de la convention. Il est prévu expressément dans la convention que chaque partie, c'est-à-dire chaque état membre, doit mettre en place des sanctions pénales. La convention prévoit également les modalités de règlement des différends entre les états avec une priorité pour le recours à la négociation et en cas d'échec, le recours à la cour internationale de justice ou à l'arbitrage. Il est prévu une procédure d'arbitrage spécifique au transfert des déchets dans l'annexe 4 de la convention. Plus récemment un avenant a été établi qui interdit les exportations de déchets dangereux énumérés dans une annexe vers les pays du sud. Enfin un protocole a été élaboré et adopté en 1999, mais qui n'est toujours pas entré en vigueur à ce jour, qui établit les procédures en matière de responsabilité et d'indemnisation en cas de dommage résultant de mouvements transfrontières de déchets. Je vais maintenant passer la parole à Pascale Kromarek qui va nous parler du cadre communautaire.

**Pascale KROMAREK**

Nous allons rester dans le cadre juridique, et montrer que nous sommes bien « encadrés » par des règles juridiques dans la vie économique, y compris dans le secteur des transferts de déchets. Vous avez tous entendu parler de nombreux abus en ce domaine. Les organisations internationales et européennes essaient depuis longtemps de réglementer ce domaine très vaste, avec des résultats plus ou moins satisfaisants. Il faut dire aussi que les règles sont parfois un peu compliquées. Ce que nous vous expliquons aujourd'hui est seulement une vue en surface car nous ne pouvons pas entrer dans les détails. Les textes tant européens qu'internationaux sont d'une lecture loin d'être aisée et leur mise en application est encore plus compliquée puisqu'elle fait appel à des mécanismes formels de transposition dans les droits nationaux, et qu'elle nécessite aussi d'insérer les nouvelles dispositions dans les réglementations nationales déjà existantes en veillant à la cohérence et à la compatibilité de l'ensemble.

Le règlement européen sur le transfert des déchets n'est pas la première réglementation de l'Europe dans ce domaine. Il succède à un règlement de 1993, mais le tout premier texte remonte à l'un des premiers scandales officiellement reconnu en matière de déchets, l'affaire de la « balade » des fûts de Seveso qui contenaient des terres souillées par de la dioxine, suite à l'explosion de l'usine de Seveso en 1980.. Cette affaire a donné naissance à deux grandes séries de réglementations communautaires : d'une part les directives dites « Seveso » qui traitent de la sécurité industrielle des installations présentant un risque technologique majeur et d'autre part les dispositions régissant le transfert transfrontalier des déchets. Les terres souillées de Seveso avaient « disparu » à un moment donné et on les a cherchées partout pendant 3 ou 4 mois. Madame Bouchardeau prenait à cette époque ses fonctions en tant que ministre de l'environnement et a eu tout de suite cette affaire à traiter. On a recherché ces déchets partout en Europe et on a fini par les retrouver dans des endroits peu adaptés, un peu

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

en France, un peu en Italie et un peu en Belgique. On a tout réuni pour les faire éliminer correctement dans des centres agréés et surveillés. Mais le Parlement Européen, qui commençait à peine à vivre (nous sommes en 1984), a demandé à la Commission comment elle avait suivi cette affaire et ce qu'elle avait déjà fait en matière de déchets, puisque les déchets entraient dans le cadre de la politique européenne de l'environnement. La Commission a dû constater que le transfert des déchets n'était pas traité dans les directives existantes. Le Parlement a donc demandé à la Commission, en tant que gardienne de la bonne exécution de la politique environnementale, de déposer un projet de directive sur le transfert transfrontalier des déchets. C'est ainsi que très rapidement a été adoptée la directive 84/631 de décembre 1984. Cette directive établissait des règles générales que l'on retrouve encore aujourd'hui. Elle contenait aussi un article qui donnait mandat à la Commission de proposer un régime de responsabilité (au sens civil et non pénal) pour les transporteurs de déchets et les personnes qui produisent ces déchets. Ce régime de responsabilité spécifique aux déchets a fait l'objet d'un projet de directive, mais n'a jamais été finalisé. Il a cédé la place à un régime de responsabilité plus large et plus global pour dommages à l'environnement, connu sous le nom de responsabilité environnementale, qui après bien des atermoiements a été adopté en 2004.

En 1993, un premier règlement a remplacé la directive 84/631 qui ne traitait que des transferts entre Etats membres de l'Union Européenne. Le règlement de 1993 envisageait la sortie et l'entrée dans le territoire de l'Union à partir et vers d'autres Etats. Il n'était pas suffisamment conforme à la Convention de Bâle de 1989 et la Commission devait le transformer pour le rendre entièrement compatible. Le règlement 1013/2006 du 14 juin 2006, qui a donc remplacé le texte de 1993, va même plus loin et est plus précis que la Convention de Bâle sur certains points. Il s'agit d'un règlement, c'est-à-dire que c'est un texte qui s'applique directement dans les Etats membres. Cependant les Etats ont certaines obligations de transposition, par exemple de désigner dans leurs textes nationaux les autorités administratives chargées de donner les autorisations de transfert, ou de prévoir dans leurs réglementations nationales sur les déchets les procédures prescrites par le règlement. L'objectif principal de ce règlement est de protéger et améliorer la qualité de l'environnement. Mais il s'attache aussi à simplifier et harmoniser les règles et à aboutir à leur application uniforme dans tous les Etats membres.

Le champ d'application est extrêmement large : il concerne les transferts de déchets entre les 27 Etats membres de l'Union Européenne, les déchets qui sont importés dans l'Union venant de l'extérieur, comme les déchets exportés d'un des Etats de l'Union vers l'extérieur des frontières de l'UE. Il concerne aussi tous les mouvements de transit par l'un ou plusieurs des Etats membres, pour les déchets transférés de l'extérieur de l'UE et repartant en dehors des frontières de l'Union. Certaines catégories de déchets ne sont pas soumises au règlement, notamment les déchets radioactifs, les déchets provenant des véhicules, des trains, des avions et des navires, les déchets miniers, les déchets provenant de sous-produits animaux, qui relèvent d'une réglementation tout à fait différente. Mais l'immense majorité des déchets, dangereux ou non, est bien couverte par le règlement. Des procédures spécifiques sont prévues, en fonction de la nature du transfert (importation, exportation ou transit), des pays d'origine et de destination du déchet, de la catégorie et du traitement du déchet concerné (élimination ou valorisation). Dans la réglementation communautaire on ne connaît en effet que deux possibilités : l'élimination ou la valorisation.

Un déchet ne peut entrer sur le territoire de l'Union Européenne, avec ou non transit par des pays tiers, qu'après avoir fait l'objet d'une procédure de notification de l'opération de transfert avec la nécessité, comme le prévoit la Convention de Bâle, d'un consentement de l'Etat qui exporte ou qui importe. Il existe, bien entendu, une procédure de surveillance et de contrôle dans chaque Etat membre.

Quand on exporte vers des pays tiers, il est en principe interdit d'exporter des déchets à éliminer, sauf si l'on envoie les déchets vers des pays de l'AELE et vers les pays qui sont Parties à la Convention de Bâle ; certains pays ne sont Partie d'aucun de ces deux groupes. Les importations dans l'Union Européenne en provenance de pays tiers sont autorisées, sous réserve de procédures de contrôle, de même pour le transit à travers l'Union Européenne de produits en provenance et à destination de pays tiers. Le règlement est d'autant plus complexe qu'il envisage différents cas selon les pays de destination. Les pays de l'AELE, Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein, font partie des pays qui sont pratiquement assimilés à l'Union Européenne, et ont donc le droit de recevoir des déchets destinés à être valorisés ou éliminés.

Les déchets sont classés en 3 catégories : d'abord les « verts » qui ne sont pas dangereux. La liste de ces déchets est, depuis le règlement 2006, totalement identique à la liste des déchets verts de la Convention de Bâle. Pour ces déchets la seule obligation est d'informer du transfert. Ensuite, les déchets de la liste « orange », qui sont soumis à une procédure spécifique de notification et de consentement. Enfin, l'exportation des déchets de la liste « rouge » est interdite vers les pays tiers, excepté ceux décrits plus haut. Ces déchets sont énumérés dans une immense liste figurant à l'annexe 5 du règlement.

Pour tous les transferts de déchets, il existe une exigence générale d'information : Celui qui veut expédier des déchets doit informer l'entité administrative compétente de son pays de son intention de transférer des

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

déchets au-delà des frontières du pays ; il s'agit d'un « document de notification » qui est accompagné d'un « document de mouvement » indiquant le circuit que doit suivre le déchet. Il faut aussi présenter à l'autorité administrative un contrat signé entre l'exportateur du déchet (le « notifiant ») et l'entreprise ou la personne destinataire. C'est la preuve que le déchet ne va pas se perdre quelque part en route, qu'il sera pris en charge par une personne, ou une entreprise, identifiée, qu'il est attendu, et que l'entreprise ou la personne qui va recevoir le déchet saura le traiter. L'autorité administrative est chargée de vérifier tous ces éléments. Il faut également qu'existe une garantie financière, soit sous forme d'une assurance, soit sous forme d'un cautionnement ou d'un nantissement. Cette garantie financière est destinée à couvrir les opérations de transfert, d'élimination et de valorisation et, en cas de problème, par exemple parce le pays d'importation ou de transit ne veut plus accepter de recevoir le déchet, à couvrir le rapatriement du déchet dans le pays où il a été généré.

Il est interdit de mélanger les déchets : si l'on a au départ 3 déchets bien distincts, il ne faut pas retrouver à l'arrivée un déchet qui amalgame les trois. Tous les documents et toutes les informations données doivent être conservés. Les documents fournis à l'Etat d'expédition sont envoyés à l'Etat de destination et au besoin à l'Etat de transit. L'Etat de destination dispose de 30 jours pour donner son avis. S'il est d'accord, il peut ne rien dire, et au bout de 30 jours, le silence constitue un accord tacite ; ou bien l'Etat peut demander des explications et des informations complémentaires. L'Etat destinataire peut aussi refuser de recevoir le déchet et doit alors motiver son refus selon les critères prévus. Le public a aussi accès aux notifications selon des modalités qui varient d'un Etat à l'autre. Enfin, comme mentionné plus haut pour expliquer la garantie financière, il y a obligation de reprise si le transfert ne se fait pas correctement.

Ci-dessous voici un exemple de bordereau fourni par un expéditeur. On y indique les noms, adresses, numéros de téléphone... ; tout est extrêmement précis pour pouvoir identifier la ou les personnes qui se livrent à l'expédition, quelles sont les différentes parties intermédiaires et qui va accueillir les déchets, comment ceux-ci seront traités.....

Les éventuelles sanctions ne sont pas directement prévues par le règlement communautaire, mais celui-ci prévoit que les Etats doivent édicter des sanctions pénales en cas d'infraction aux obligations qui découlent du règlement. Ces sanctions, selon la phrase consacrée, doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives ». En France c'est le Code de l'environnement qui les fixe : 2 ans maximum d'emprisonnement et/ou 75.000 euros d'amende pour les personnes physiques (doublement en cas de récidive). Pour une personne morale, il n'y aura bien entendu pas d'emprisonnement, mais il peut y avoir des sanctions très gênantes, comme l'interdiction d'émettre des chèques ; de plus, le montant de l'amende prévue pour les personnes privées est multiplié par 5.

Il faut ensuite que les Etats prévoient quelles sont les autorités administratives chargées de faire appliquer le règlement, celles qui reçoivent les notifications, celles qui les transmettent à l'étranger, celles qui répondent aux notifications provenant d'un autre Etat. Toutes ces informations sont transmises à la Commission. Enfin les Etats doivent nommer des correspondants qui renseignent les entreprises sur la façon d'appliquer correctement toutes les règles dont je ne vous présenté que l'essentiel.

## Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux

Informations relatives à l'expédition <sup>(1)</sup>			
1. Personne qui organise le transfert: Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: E-mail:		2. Importateur/destinataire Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: E-mail:	
3. Quantité effective:    kg:    litres:		4. Date effective du transfert:	
5. a) 1 <sup>er</sup> transporteur <sup>(2)</sup> Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: Fax: E-mail: Moyen de transport: Date de la prise en charge: Signature:		5. b) 2 <sup>e</sup> transporteur Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: Fax: E-mail: Moyen de transport: Date de la prise en charge: Signature:	5. c) 3 <sup>e</sup> transporteur Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: Fax: E-mail: Moyen de transport: Date de la prise en charge: Signature:
6. Producteur de déchets <sup>(3)</sup> : Producteur(s) initial(aux), nouveau(x) producteur(s) ou collecteur: Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: E-mail:		8. Opération de valorisation (ou, le cas échéant, d'élimination pour les déchets visés à l'article 3, paragraphe 4): Code R/Code D:	
7. Installation de valorisation <input type="checkbox"/> Laboratoire <input type="checkbox"/> Nom: Adresse: Personne à contacter: Tél: E-mail:		9. Dénomination usuelle des déchets:	
10. Identification des déchets (indiquer les codes correspondants): i) annexe IX de la convention de Bâle: ii) OCDE (si différent de (i)): iii) Liste CE des déchets: iv) Code national:			
11. Pays/État(s) concerné(s):			
Exportation/expédition		Transit	
		Importation/destination	
12. Déclaration de la personne qui organise le transfert: Je soussigné certifie que les renseignements portés dans les cases ci-dessus sont exacts et établis de bonne foi. Je certifie également que les obligations contractuelles écrites effectives ont été remplies avec le destinataire (non nécessaire dans le cas des déchets visés à l'article 3, paragraphe 4):			
Nom:		Date:	Signature:
13. Signature à la réception des déchets par le destinataire: Nom:		Date:	Signature:
<b>À COMPLÉTER PAR L'INSTALLATION DE VALORISATION OU PAR LE LABORATOIRE:</b>			
14. Transfert reçu par l'installation de valorisation: <input type="checkbox"/> ou par le laboratoire: <input type="checkbox"/> Quantité reçue:                          kg:                          litres:			
Nom:		Date:	Signature:
<small>(1) Informations accompagnant les transferts de déchets figurant dans la liste verte et destinés à la valorisation ou destinés à des analyses de laboratoire en vertu du règlement (CE) n° 1013/2006.</small>			
<small>(2) Si plus de trois transporteurs sont concernés, joindre en annexe les données requises aux cases 5 a), b) et c).</small>			
<small>(3) Lorsque la personne qui organise le transfert n'est pas le producteur ou le collecteur, des informations concernant le producteur ou le collecteur sont fournies.</small>			

Très rapidement un peu de jurisprudence : certains états refusent leur consentement pour accueillir ou faire sortir des déchets. La cour de justice a son mot à dire là-dessus. La première affaire était entre l'Autriche et l'Allemagne : un exportateur autrichien, par le truchement de son autorité administrative, envoyait en Allemagne, dans des mines de sel, un déchet qui provenait de cendres et scories. Les mines de sel étaient d'accord pour accepter, le gouvernement du land allemand concerné était d'accord, mais le gouvernement fédéral a refusé au motif qu'il s'agissait d'une élimination et non d'une valorisation comme indiqué au dossier. Le tribunal administratif allemand saisi n'a pas pu trancher et il y a eu recours auprès de la cour de justice européenne. Celle-ci a indiqué que les autorités compétentes doivent s'assurer de la qualité des déchets mais ce ne sont pas elles qui peuvent dire si ce qui est indiqué est de la valorisation ou de l'élimination. Elles ne peuvent qu'appliquer les critères très précis du règlement pour dire oui ou non, mais pas décider s'il s'agit de valorisation ou d'élimination. Il y a cependant un autre arrêt de la cour de justice qui dit un peu l'inverse !

La seconde affaire, aussi avec l'Allemagne, qui avait refusé à de nombreuses reprises l'entrée sur son territoire. Il y a eu plainte des industriels et la Commission a vérifié si l'Allemagne appliquait correctement ou non le règlement. Elle a constaté que l'Allemagne avait souvent des objections injustifiées.

La 3<sup>e</sup> affaire était du même ordre avec en cause le gouvernement hollandais avec un jugement de la cour un peu plus nuancé.

Le dernier exemple concerne une société française qui transporte d'Espagne vers la Chine en passant par la Hollande des déchets : des morceaux de câbles électroniques, faisant partie de la liste verte, donc sans procédure particulière, et avec un pays de destination faisant partie de la Convention de Bâle. La Hollande, état de transit, a découvert qu'il y avait des gros bouts et non des petits bouts de câble et a donc contesté la nature des déchets. De plus ces câbles étaient recouverts d'une substance étrange faisant penser qu'il ne s'agissait pas seulement de câbles. Il y avait en effet cumul de déchets et on ne peut pas considérer qu'un déchet vers mélangé avec un déchet vert constitue encore un déchet vert.

Vous savez que la Communauté ne peut adopter des textes qu'en vertu d'articles spécifiques du traité. Pour l'environnement il s'agit de l'article 175. Mais il existe aussi un article général qui concerne la liberté de circulation (article 133, anciennement article 30). La Commission demande qu'il y ait une double base juridique pour le règlement et donc l'annulation du règlement existant qui n'a été adopté que sur la base de l'article 175 et



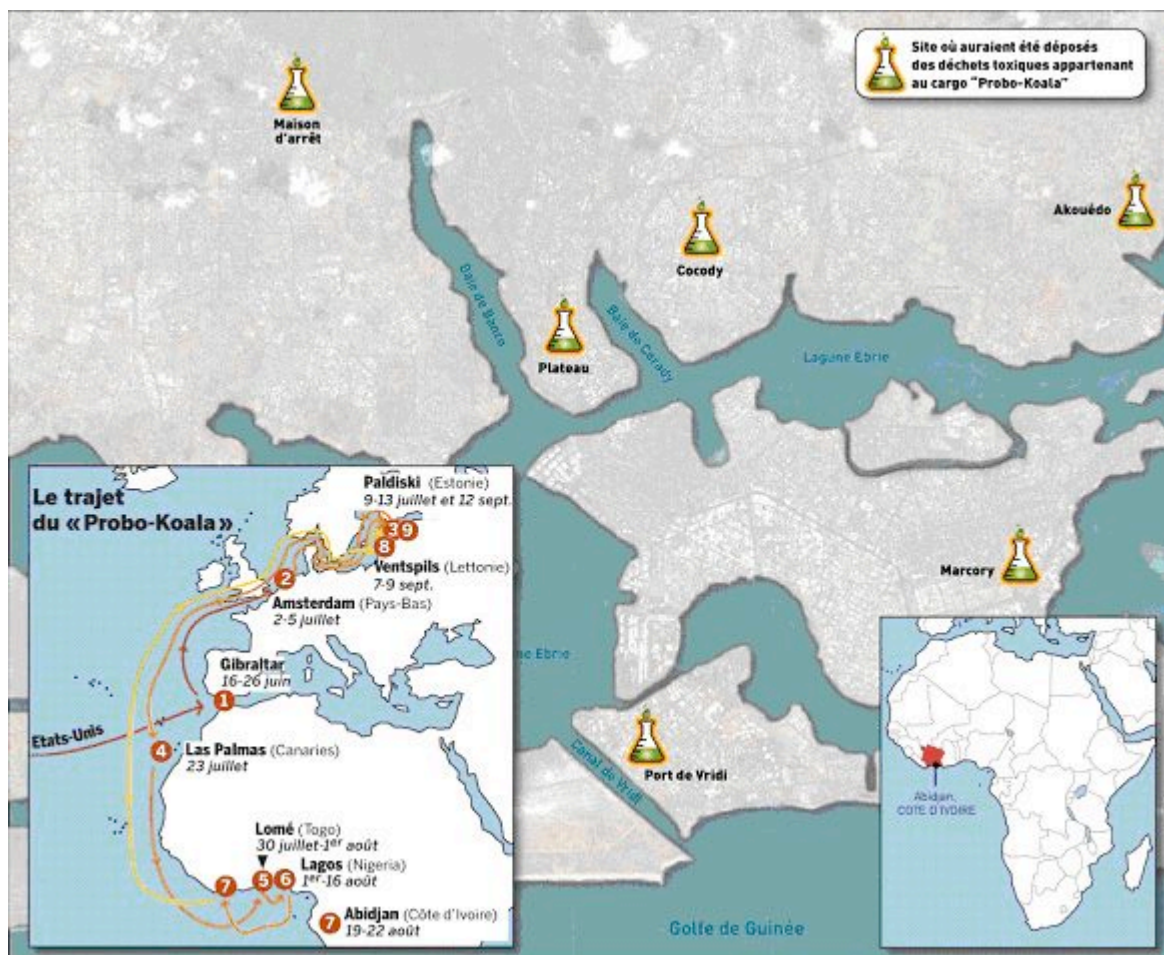
## Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux

non pas sur la base de l'article 133. La question est de savoir s'il serait intéressant d'avoir une double base ou si cela compliquerait inutilement les choses ?

## Françoise LABROUSSE

Après la théorie, nous allons examiner maintenant un exemple pratique. Cet exemple va illustrer la complexité de la problématique. Vous avez sûrement tous entendu parler du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire en août 2006. Nous allons vous exposer le déroulé de l'affaire. Tout d'abord, examinons les parties concernées : le Probo Koala est un navire battant pavillon panaméen avec comme interlocuteur un armateur dénommé Prime Marine Management immatriculé aux Iles Marshall, un équipage russe ; l'affréteur était Trafigura sans que l'on sache très bien si c'était une société hollandaise ou sa société mère à Londres ; on n'a pas pu identifier le propriétaire du bateau ! Juste après le déversement il semble que le Probo Koala ait été vendu et ait changé de nom. L'assureur était une société suédoise. Tout cela donne une idée de la complexité du problème. On avait un autre problème, celui de l'origine des « résidus » : on appellera cela des résidus car il était difficile de savoir au départ s'il s'agissait de déchets.

Pour tenter de démêler l'affaire, il faut tout d'abord se pencher sur le trajet du Probo Koala qui est décrit dans le schéma ci-dessous.



Ce schéma a été établi en fonction des informations recueillies. Il n'a pas été facile de l'établir en raison du nombre de pays concernés. Il semblerait que le Probo Koala soit venu des Etats-Unis, il a fait escale à Gibraltar, il s'est ensuite rendu à Amsterdam où il a demandé un devis pour le traitement et l'élimination de ce qu'il appelait des « slops », c'est-à-dire des boues, d'origine assez peu claire : soit des eaux de nettoyage de cale de bateau, soit des résidus d'opération de raffinage en mer. Il est aussi possible que les boues aient pu provenir d'Algésiras en Espagne où un complexe industriel assez important est situé ? Le Probo Koala arrive à Amsterdam fin juin où il demande à la société APS un devis pour l'élimination de ses « slops » (environ 500

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

m3). APS, sur la base d'une indication de la composition des boues donne un prix de l'ordre de 20 euros le m3. Le Probo Koala commence à décharger les boues et une odeur pestilentielle commence à envahir le port, ce qui entraîne une enquête de police. Entre temps des analyses sont effectuées et la société APS revoit son devis à la hausse, pour passer à 900-1.000 euros le m3 ! Une discussion tripartite a lieu entre l'affréteur, la société qui s'était engagée à éliminer les boues (lesquelles avaient déjà été déchargées) et les autorités locales (les autorités portuaires, le maire d'Amsterdam, le ministère chargé de l'environnement) pour aboutir à une décision de l'affréteur de recharger les boues en jugeant le coût trop élevé. Le Probo Koala avait été saisi sur demande de la société APS qui craignait qu'il reparte en lui laissant les boues sans avoir payé. Le ministère qui se posait la question de savoir si la société APS n'avait pas accepté le traitement et serait donc tenue de l'effectuer. Après concertation, les autorités administratives décident d'autoriser le rechargement des boues et de libérer le Probo Koala. Les boues sont donc rechargées à bord du Probo Koala et repartent le 5 juillet. Il y a eu là un dysfonctionnement par rapport à la réglementation décrite par Pascale puisque le bateau repart sans que l'affréteur ait indiqué la destination des boues. De mémoire, la remarque qui figure sur le bordereau est « première destination utile ». Le Probo Koala arrive à Paldiski. On sait seulement que les autorités du port d'Amsterdam ont informé l'Estonie du fait que les boues allaient arriver, mais sans plus de détail et sans qu'il y ait un engagement de l'Estonie de procéder au traitement et à l'élimination des boues. En Estonie, le Probo Koala ne parvient pas à trouver d'exutoire pour les boues. Il repart et fait escale à Las Palmas dans les Canaries le 23 juillet, puis il se rend à Lomé (Bénin) où il ne trouve pas non plus de solution, puis il passe par Lagos (Nigéria) et il arrive à Abidjan le 19 août ayant conclu un accord par échange de télécopies avec une petite société locale. Le déchargement commence par camions. La petite société locale n'avait manifestement pas la capacité de traiter les résidus. Une vingtaine de camions ont déchargé les boues et ont commencé à les déverser à la décharge principale d'Abidjan (Akouédo). Dès les premières heures du déversement, une odeur effroyable se répand, d'autant plus qu'il fait très chaud, ce qui entraîne quasi immédiatement une émeute à Akouédo. Les chauffeurs des camions, saisis de panique, se sont mis à déverser les boues un peu partout dans la région d'Abidjan (en 18 ou 19 points). Au fur et à mesure toute la ville a subi une odeur épouvantable et les gens ont commencé à être intoxiqués. Quelques jours après 3.000 personnes étaient malades avec plusieurs morts (on ne sait pas exactement combien). Les hôpitaux ont été débordés de gens souffrant de migraines, saignements de nez ... L'odeur a persisté plusieurs mois après.

On voit qu'il y a eu, tout au long de cette affaire, de nombreuses incertitudes. Beaucoup de gens s'en sont mêlés, Greenpeace a lancé une campagne ainsi que de nombreuses ONG. Il a été très difficile d'évaluer les victimes en raison de la panique. Il y a eu des émeutes dans un pays déjà en proie à une situation politique difficile. Néanmoins, la crise a été gérée assez rapidement puisque 15 jours plus tard, grâce à l'aide du gouvernement français, une société française a été dépêchée sur place et a commencé à récupérer les déchets. La société a procédé à l'excavation et au chargement des déchets qui ont ensuite été envoyés à Gonfreville l'Orcher près du Havre. Bien entendu il y a eu beaucoup de discussions avec les riverains qui se sont inquiétés. Les déchets ont ensuite été envoyés progressivement vers l'Isère où ils ont été traités.

Les grandes questions qui se sont posées ont été premièrement la nature des déchets, leur composition, puisque l'on avait des analyses différentes d'un endroit à l'autre, l'identité des responsables dans les différents endroits et l'origine de ces slops. Il y a donc eu de nombreuses enquêtes dans les différents pays concernés et en particulier en Hollande et en Côte d'Ivoire. Une transaction est venue rapidement mettre fin au litige principal qui était entre l'affréteur et la Côte d'Ivoire : l'affréteur a accepté de verser 100 millions de francs à la Côte d'Ivoire et de prendre en charge le coût du traitement. L'autorité compétente des Nations Unies pour ce qui concerne la Convention de Bâle a reconnu qu'il y avait eu un dysfonctionnement, notamment lié à la difficulté d'application des réglementations : il y avait eu des pourparlers à Amsterdam sans que les autorités locales arrivent à savoir quelle réglementation s'appliquait. Dans le doute ils ont laissé repartir le Probo Koala avec les déchets.



### III. La mise en œuvre des réglementations

Je vais vous parler en premier lieu des raisons pour lesquelles les législations concernant les transferts transfrontières de déchets dangereux ont été mises en place au niveau international et européen, donner quelques exemples pour insister sur l'importance de faire effectivement appliquer ces textes et parler plus particulièrement de deux flux de déchets émergents.

Mais avant de commencer, je voudrais tout d'abord revenir à la définition du déchet. Elle est basée sur deux notions: l'intention et l'obligation de se défaire d'un objet ou d'une substance. L'obligation de se défaire est souvent plus facile à caractériser que l'intention de se défaire qui est parfois difficile à prouver notamment pour certains types de déchets comme les navires en fin de vie dont je parlerai plus tard.

Venons en maintenant à la notion de déchet dangereux. La définition des déchets dangereux dans la convention de Bâle repose sur des listes de déchets approuvées au niveau international mais ne s'y limite pas. En effet, la convention prévoit que les pays peuvent désigner d'autres déchets comme étant dangereux via leur législation nationale. C'est pour cela que la liste européenne des déchets dangereux est beaucoup plus développée que celle contenue dans la Convention de Bâle.

Ces définitions posées, examinons pour quelles raisons certains opérateurs souhaitent transférer des déchets d'un pays à l'autre? Une première raison est qu'on ne dispose pas forcément dans le pays où le déchet a été produit d'installations qui permettraient de l'éliminer en toute sécurité alors que ces installations existent dans d'autres pays. C'est le cas, par exemple, pour les PCB récupérés dans les pays africains et rapatriés en Europe. Il peut également arriver qu'on soit uniquement capable d'éliminer le déchet dans le pays de production alors que dans d'autres pays il existe des technologies qui permettraient de valoriser ces déchets soit en récupérant des matériaux soit sous forme d'énergie (incinération). Enfin, même si les technologies existent, elles sont parfois moins chères dans un autre pays.

Comment en est-on venu à mettre en place des réglementations pour contrôler les transferts transfrontières de déchets ? Dans les années 1980 on a commencé à mettre en place en Europe de nouvelles obligations pour limiter les impacts des installations de traitement de déchets. Ces obligations ont entraîné une augmentation du coût de traitement des déchets. Certaines personnes ont essayé de trouver des échappatoires pour éviter de supporter ces coûts en envoyant les déchets en Afrique ou en Asie mais aussi dans d'autres pays européens dans des conditions inacceptables. C'est la prise de conscience des problèmes générés qui ont amené à la préparation de la convention de Bâle. Cette convention est un instrument de référence qui a été signée par un très grand nombre de pays (170 actuellement) et qui est entrée en vigueur en 1992, c'est à dire rapidement après sa parution en 1989. Son objectif est de protéger la santé humaine et l'environnement des impacts liés aux transferts transfrontaliers de déchets. La convention s'applique aux déchets dangereux mais prend aussi en compte les déchets ménagers.

Je ne vais pas présenter toute la convention mais quelques un de ces principes essentiels. Le premier principe est de limiter autant que possible la production de déchets dangereux: le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas. Lorsque les déchets sont produits, il s'agit d'assurer que chaque pays soit, dans toute la mesure du possible, en mesure de traiter ses propres déchets de façon à limiter les transferts à ce qui est strictement nécessaire. En effet, plus les déchets voyagent, plus les risques de transferts illicites sont importants. Autre point important, un transfert ne peut pas se faire tant que tous les pays concernés n'ont pas donné leur accord préalable. Des pays peuvent refuser une exportation ou une importation de déchets s'ils pensent que ces déchets ne seront pas gérés de façon écologiquement rationnelle.

Un amendement dit « ban amendement » a été adopté en plus de la convention elle-même en 1995. De manière simplifiée, il interdit aux pays développés (schématiquement les pays européens et de l'OCDE) d'exporter vers des pays en voie de développement. Cet amendement avait été demandé notamment par ces pays qui estimaient ne pas être en mesure de traiter des déchets dangereux. Cet amendement n'a pas été signé par tous les pays signataires de la convention (65 signataires seulement) et il y a actuellement un débat juridique pour savoir s'il est, ou pas, entré en vigueur. Cependant, l'Union Européenne l'a ratifié depuis de nombreuses années et l'applique via son règlement européen sur les transferts de déchets.

Ce règlement transpose à la fois la convention de Bâle et le "ban amendement" mais va plus loin car il couvre aussi les transferts de déchets non dangereux. Il contient des procédures différentes suivant le type de déchets, de la zone géographique concernée par le transfert et l'objectif du transfert (élimination ou valorisation). Il en résulte 3 types de situations : des cas où les transferts sont interdits, des cas où le transfert est soumis à notification (c'est-à-dire avec autorisation préalable des pays concernés) et des cas où le transfert ne nécessite pas d'autorisation mais doit être accompagné d'un certain nombre d'informations. Dans ce dernier cas des

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

bordereaux doivent suivre les déchets de façon à pouvoir identifier en cas de contrôle la destination et la nature des déchets.

On le voit les transferts de déchets sont couverts par des réglementations au niveau international et communautaires. Mais il ne s'agit pas seulement d'avoir une bonne réglementation, il faut aussi être en mesure de la faire appliquer. Actuellement, on note une augmentation constante des transferts transfrontaliers de déchets : leur volume a été multiplié par 3 entre 1980 et 2005. Or, le risque de transferts illicite augmente avec le nombre de transferts.

Qu'est ce qu'un trafic illicite ? Il peut s'agir de déchets qui sont envoyés sans avoir l'autorisation des pays concernés, d'un transfert qui a été autorisé sur la base de fausses informations, de transferts pour lesquels les déchets ne soient pas accompagnés des informations qui sont nécessaires pour connaître leur composition et leur destination.

Mais comme des images sont souvent plus parlantes que des définitions, voici un exemple d'un conteneur qui était censé contenir uniquement des matières plastiques.



Une fois le conteneur ouvert, on s'est rendu compte qu'il s'agissait en fait de déchets ménagers et pas seulement du plastique. Une autorisation était donc nécessaire pour ce transfert mais elle n'avait pas été demandée.

Afin de lutter contre ces trafics illicites, plusieurs initiatives existent au niveau européen. En 2007-2008 le réseau européen IMPEL TFS, qui regroupe les personnes qui contrôlent les transferts de déchets, a ainsi mené 168 inspections dans 25 pays de l'Union Européenne. Il a constaté un nombre assez important de transferts illicites. Sur les 2.000 transferts inspectés, 300 ne respectaient pas la réglementation. Cette proportion de 15% de transferts illicites surestime sans doute la proportion globale de trafics illicites. En effet si certains contrôles ont été faits au hasard, d'autres ont été faits en sélectionnant les containers qui paraissent présenter le plus de risques : soit en fonction du pays de destination, soit en fonction de la nature des déchets.

Les infractions les plus fréquentes concernent des transferts de « produits » qui sont en réalité des déchets, de déchets dangereux et déclarés comme non dangereux, et l'absence ou le caractère incomplète des informations nécessaires qui doivent accompagner les transferts de déchets. Les trafics illicites ne concernent pas que les déchets dangereux. Certains pays ne souhaitent pas recevoir certains déchets, même s'ils ne sont pas considérés comme dangereux parce qu'ils n'ont pas les installations nécessaires pour les traiter. Si ces déchets non dangereux leur sont tout de même envoyés, il s'agit aussi d'un trafic illicite.

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

Comment lutter contre les trafics illicites ? La première étape consiste à informer sur la réglementation applicable via des réunions d'information, la publication de guides, de façon que les gens de bonne foi connaissent les règles à appliquer. Un autre point important est la formation des personnes chargées des contrôles. Pour cela il est souvent très utile de pratiquer des contrôles communs à plusieurs administrations : par exemple, en France, des contrôles conjoints entre inspecteurs des installations classées, douaniers et de gendarmes. Il est aussi intéressant de pratiquer des contrôles conjoints aux frontières avec des inspecteurs d'autres pays par exemple avec des inspecteurs français, allemands et suisses. Les contrôles qui ont déjà été faits ont montré toute l'importance de travailler ensemble au niveau européen. Lorsque l'on a fait des contrôles dans certains ports, on s'est en effet aperçu qu'en 24 à 48 heures, certains conteneurs commencés à être déviés vers d'autres ports pour échapper aux contrôles. Lorsque l'on détecte un transfert illicite, il est donc important de prévenir les autres pays.

Pour mieux comprendre les problèmes que peuvent créer une mauvaise gestion de certains déchets dangereux, je voudrais maintenant prendre l'exemple de deux types de déchets particulier.

Examinons tout d'abord le cas des déchets électriques et électroniques (les DEEE). Ces déchets contiennent de nombreuses substances dangereuses, dont des métaux lourds, qui risquent de poser des problèmes de pollution de l'air (incinération "sauvage"), des sols et de l'eau s'ils ne sont pas traités correctement. Sur la photo ci-dessous prise en Chine, l'ouvrier est en train de tremper de ce type de déchets dans de l'acide pur de façon à récupérer les métaux précieux, ceci sans protection suffisante, notamment du visage. L'acide est ensuite déversé directement sur le sol !



Il faut savoir que la quantité de DEEE produits augmente fortement, car on consomme de plus en plus de produits électroniques avec une durée de vie de plus en plus faible et que les transferts de ce type de déchets augmentent 3 fois plus vite que les transferts de déchets ménagers.

Le problème est accentué par le fait que certains pays en voie de développement accèdent aux moyens de communication modernes et acceptent parfois l'importation de conteneurs qui contiennent des produits électroniques qui sont très proches de leur fin de vie voire qui sont des déchets. Mais ces produits finissent par devenir des déchets. Et leur traitement pose alors des problèmes financiers et techniques aux pays en voie de développement. Pour tenter d'améliorer la situation, des partenariats public-privé se sont mis en place. Des entreprises privées productrices d'appareils électroniques se sont engagées à produire des guides à l'intention de ces pays qui expliquent comment collecter et traiter ces déchets.

Sur le plus long terme, une autre voie d'amélioration est de travailler sur tout le cycle de vie en interdisant ou en limitant l'usage de certaines substances dans la production des matériels électroniques. Des législations de ce type existent en Europe et aux Etats-Unis et plusieurs pays en voie de développement souhaitent se servir de ces exemples pour s'engager dans cette voie.

Un deuxième exemple est celui des navires en fin de vie. La photo ci-dessous présente une plage en Asie :

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

Le processus est relativement simple: on utilise la force de la marée pour échouer le bateau sur le sable puis on commence à le découper. Ces bateaux, qui ont entre 30 et quarante ans, contiennent de l'amiante et des PCB et la plupart des installations ne sont pas du tout équipées pour traiter ce type de substances polluantes. L'huile est déversée directement sur le sol et est entraînée dans la mer lorsque la marée redescend. A ces problèmes environnementaux, s'ajoutent de graves problèmes sociaux. La plupart des employés qui travaillent dans ces installations n'ont aucune protection alors qu'ils manipulent des matières dangereuses. Certains n'ont même pas de chaussures alors que les chutes de pièces de métal sont fréquentes. Lors de la découpe de la coque au chalumeau, il n'est pas rare d'avoir accidents mortels à la suite d'explosions dans des compartiments de la coque qui n'ont pas été nettoyés de leurs hydrocarbures. Le travail des enfants n'est pas rare.

Le problème va s'aggraver car on s'attend à ce que le nombre de navires à démanteler passe annuellement de 200 à 1000 navires par an dans les années qui viennent. Ceci résulte de l'interdiction progressive des pétroliers à simple coque pour des raisons de sécurité mais aussi des conséquences de la crise économique. Les dernières années le besoin en transport maritime était élevé et de nombreux navires ont été maintenus en usage au-delà du temps normal. Avec le ralentissement de l'économie, il devient plus rentable d'envoyer ces navires au démantèlement que de continuer à les utiliser.

L'application de la réglementation sur les transferts de déchets aux navires n'est pas facile notamment car les navires sont des déchets qui peuvent se déplacer pour échapper à la réglementation. Autre problème, il est souvent difficile d'identifier le moment où un navire devient un déchet c'est-à-dire quand un propriétaire à l'intention de s'en débarrasser. Très fréquemment, un propriétaire va utiliser son navire jusqu'au dernier moment et faire une dernière livraison de marchandises juste avant de rejoindre le chantier de démantèlement.

Pour résoudre ces problèmes une nouvelle convention en cours de finalisation au sein de l'Organisation Maritime Internationale pour couvrir tout le cycle de vie des navires: construction, fonctionnement, recyclage. Il devrait être approuvé, on l'espère, la semaine prochaine. Ensuite, les pays signataires de la convention de Bâle vont examiner cette nouvelle convention pour s'assurer qu'elle est au moins aussi efficace que la leur.

En conclusion : on a des systèmes de contrôle efficaces en place au niveau international et communautaire qui permettent que les choses se passent bien dans la plupart des cas. Mais il faut s'assurer qu'ils sont bien appliqués par des contrôles appropriés. On se rend compte que la situation n'est pas figée et qu'on rencontre de nouveaux flux de déchets émergent et posent des problèmes particuliers alors qu'on perçoit de plus en plus la nécessité de préserver les ressources naturelles par un recyclage et une valorisation efficace tout en protégeant la santé humaine et l'environnement.

## V Débat animé par Gérard IDE

Merci Laurence. Vous allez maintenant pouvoir poser vos questions aux intervenants.

**Question de la salle :** j'ai passé la journée au Conseil Régional de l'Ile de France où ont été adoptés aujourd'hui 3 plans d'élimination des déchets : un qui concerne les déchets ménagers et assimilés, le deuxième qui concerne les déchets dangereux, le troisième qui concerne les déchets d'activités de soins. Ma première question va être sur ces derniers qui peuvent être considérés comme dangereux et dont on n'a pas parlé spécifiquement, comment sont ils traités ? Ma deuxième question : comment se fait l'articulation entre le niveau régional et le niveau national en application du principe de proximité dont on a parlé? Dans la discussion que nous avons eue on a cité l'ordonnance française du 3 juin 2004 portant sur l'application de la directive 2001/42 de la CEE.

**Françoise Labrousse :** la coordination régionale est indépendante de la réglementation européenne et internationale. Au niveau français il existe des réglementations régionales et d'autres qui s'appliquent à chaque installation d'élimination des déchets.

**Laurence Matringe :** les déchets de soins sont compris dans la législation sur les déchets dangereux car ils présentent des risques sanitaires évidents. Dans mon exposé je n'ai cité que les principaux textes qui s'appliquent aux transferts transfrontaliers de déchets, mais il en existe d'autres qui traitent de chaque catégorie de déchets.

**Question de la salle :** j'ai une question à propos des déchets électroniques qui augmentent beaucoup : la seule réponse que l'on semble apporter aux pays en voie de développement est la rédaction de guides, ce qui ne peut pas tout résoudre. L'importateur de ces produits ne peut-il pas se retourner vers le fabricant afin qu'il paie le traitement ?

**Françoise Labrousse :** c'est le principe de la « responsabilité élargie du producteur ».

**Même personne de la salle :** est-ce que cela s'applique aux pays en voie de développement ?

**Gérard Idé :** je peux répondre en partie à la question. La nouvelle directive DEEE qui est en cours de discussion à Bruxelles demande qu'il y ait un minimum de 5% des déchets qui soient recyclés (re-use) comme produits. L'UNESCO est en cours de rédaction de guideline sur ce sujet pour préciser ce qu'est exactement le « re-use ». En effet il est arrivé que l'on exporte, par exemple vers l'Amérique Latine des produits qui devaient être réutilisés et qui étaient en fait des déchets. On cherche donc à labéliser des produits de deuxième main destinés à garantir la valeur d'utilisation des produits.

**Laurence Matringe :** comme je l'ai dit dans ma présentation, il ne s'agit pas seulement d'édicter des règles, il faut aussi les faire appliquer. Les guides peuvent être vraiment utiles pour les personnes qui vont être chargées du contrôle pour les aider à déterminer s'il s'agit d'un déchet ou d'un produit, s'il est dangereux ou non dangereux. Au niveau européen, il y a dans chaque pays des correspondants du règlement, qui travaillent ensemble et ont établis de tels guides par exemple pour les D3E avec des critères qui peuvent être utilisés lors des contrôles. Comment savoir si un téléviseur est-il un déchet ou un produit ? Si on a un conteneur de téléviseurs en vrac, sans protection, il y a de fortes chances qu'ils soient endommagés pendant le transport et qu'ils s'agissent de déchets. Au contraire s'ils sont bien emballés et qu'ils fonctionnent quand on les branche, il s'agit bien de produits. Sur la question de la responsabilité de celui qui a mis un produit sur le marché : les pays en voie de développement demandent de plus en plus que soit mis en place chez eux ce que nous avons mis en place chez nous c'est à dire, la responsabilité élargie du producteur.

**Même personne de la salle :** qu'en est-il en fait de la fin de vie ? Y-a-t-il une obligation pour celui qui a fabriqué le produit de payer pour son élimination sur place ou en le réexportant ?

**Pascale Kromarek :** il est inscrit dans les textes communautaires sur les déchets, en particulier pour les DEEE, la responsabilité élargie du producteur, et les règles s'appliquent aux déchets exporter hors de l'Union. Dans le cas de téléviseurs exportés vers l'Afrique, que se passe-t-il quand ils deviennent des déchets ? Ce n'est évidemment pas le producteur européen qui va les reprendre, sauf s'il est particulièrement conscient de sa responsabilité environnementale (ce qui se produit de plus en plus). Un des problèmes qui se pose en premier est celui de la collecte. Il faut tout d'abord rassembler avant de pouvoir faire quelque chose des déchets. Les partenariats public-privé en Europe et à l'extérieur sont indispensables pour réussir. Nous sommes en cours d'évolution mais les textes, soit ne suffisent pas, soit ne servent pas à grand-chose. On entre là dans le domaine de la responsabilité élargie, sociale et environnementale. Le producteur qui fabrique dans un pays développé devrait commencer à s'interroger sur le devenir des produits qu'il exporte dans les pays moins développés.



## Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux

**Question de la salle** : comment s'applique la convention de Bâle dans les pays vers lesquels on exporte ?

**Françoise Labrousse** : la convention de Bâle se rapporte à des déchets, pas à des produits. Quand on exporte des téléviseurs qui deviennent ensuite des déchets, la convention de Bâle ne s'applique pas. En Europe il existe une réglementation DEEE qui s'applique : quand vous allez acheter une télévision à la FNAC, vous allez payer une écotaxe qui correspond au coût du traitement de votre télévision devenue un déchet. Vous allez rapporter votre ancienne télévision que l'on vous reprend car le producteur finance le traitement de votre « futur déchet », avec un système de collecte. Mais quand des téléviseurs sont exportés en Afrique, appliquer la responsabilité élargie du producteur pose des problèmes pratiques non résolus.

**Question de la salle** : même chez nous on ne collecte pas 100%.

**Pascale Kromarek** : elle n'est même pas de 30% dans les pays d'Afrique. Les pays en voie de développement ne sont absolument pas équipés pour traiter, par exemple, les réfrigérateurs et tous les produits qui contiennent des PCB. Il y a donc un vrai problème à l'extérieur de l'Union Européenne. L'UE peut bien proposer ses règles, mais rien n'oblige les autres pays à les appliquer. Il y a des entreprises européennes qui s'accordent avec des entreprises et les gouvernements de ces pays pour mettre au point des systèmes de collecte, puis pour retirer, avec des technologies adaptées, fournies par les entreprises européennes, les PCB et ensuite, dans le cadre de la convention de Bâle, pour rapatrier ces PCB vers un pays européen équipé pour les traiter. C'est cela qui se met en place, dans le cadre de partenariats, mais on est encore très loin de couvrir l'ensemble des déchets et l'ensemble des produits.

**Question de la salle** : vous avez dit que le public pouvait avoir accès à la notification. Comment peut-on y avoir accès en France ?

**Françoise Labrousse** : il faut faire une demande, de préférence écrite, auprès de l'administration concernée. Vous avez toutes les informations sur comment faire sur le site de la « CADA », Commission d'Accès aux Documents Administratifs.

**Même personne de la salle** : comment savoir à quel ministère ou administration faut-il s'adresser ?

**Françoise Labrousse** : la loi sur la communication des documents administratifs dit que, quelque soit l'administration à laquelle on adresse la demande, l'administration doit vous trouver la bonne personne et transférer, si possible, votre demande. C'est la théorie, mais après il y a la pratique !

**Question de la salle** : et quel est le délai de réponse ?

**Françoise Labrousse** : il est censé être de moins d'un mois, ou moins de 2 mois si les documents sont complexes. Néanmoins, si vous n'avez aucune réponse au-delà d'un mois, cela signifie que vous avez un rejet. A ce moment vous pouvez saisir la CADA par lettre recommandée et la CADA donnera un avis sur le caractère communicable ou non du document demandé.

**Laurence Matringe** : vous pouvez aussi aller sur le site de l'IFEN (l'Institut Français de l'Environnement) qui réalise chaque année un bilan de tous les transferts de déchets depuis et vers la France. Des informations sont aussi disponibles sur le site de la convention de Bâle car tous les pays qui l'ont ratifiée doivent envoyer un rapport chaque année.

**Question de la salle** : s'intéresse-t-on au moteur de tout cela. Dans les pays en voie de développement il y a un dumping social et environnemental évident car cela coûte moins cher de traiter sur place les déchets de manière inadéquate. Y a-t-il une réflexion pour tenter de freiner ce mécanisme ?

**Françoise Labrousse** : c'est précisément l'objet des réglementations dont on vient de parler, c'est-à-dire la convention de Bâle et les directives européennes. Le principe de proximité dit que les déchets doivent être traités le plus près possible de leur lieu de production et avec une interdiction, qui varie en fonction de la dangerosité des déchets, de les exporter dans des endroits où l'on ne peut pas les traiter correctement.

**Pascale Kromarek** : il ne faut pas trop noircir le tableau, vous semblez penser que la majorité des trafics de déchets continue. Il y a quand même eu une forte réduction. Cela se poursuit mais dans des proportions largement réduites. Le contrôle sur 2.000 transferts dont on a parlé, 300 n'étaient pas conformes, c'est encore beaucoup mais c'est un progrès. Comme il y a encore des choses qui ne se passent pas bien, il va exister, au niveau communautaire, c'est-à-dire pour tout transfert de déchets vers l'UE, au-delà de l'UE ou au travers de l'UE, non conforme aux règles de Bâle et de l'UE, il y aura des sanctions pénales extrêmement fortes. On parlait tout à l'heure de 75000 euros d'amende par personne physique, on va multiplier ce chiffre par 10 ou par 100. Une directive communautaire publiée il y a quelques semaines va mettre cela en vigueur. Si vous avez connaissance d'un cas qui vous paraît anormal vous pouvez en aviser la Commission européenne, qui est gardienne de la réglementation européenne.

## Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux

**Même personne de la salle** : je n'ai pas été clair pour ma question. Y-a-t-il une réflexion pour diminuer le flux licite d'exportation de déchets vers des pays en voie de développement ?

**Françoise Labrousse** : ce flux n'est pas licite, la convention de Bâle l'interdit. Quand cela se produit comme dans le cas de l'exemple de la Côte d'Ivoire que l'on a cité, il y a eu plusieurs violations de la réglementation à plusieurs niveaux.

**Laurence Matringe** : le règlement européen contient un article qui pose des conditions très fortes: si les états membres ont un doute sur le fait qu'un déchet qui quitte l'Europe ne sera pas géré de manière écologiquement rationnelle alors ils doivent interdire son transfert.

**Même personne de la salle** : il faut être sérieux, tout le monde sait que dans d'autres pays il n'y a pas les précautions écologiques que l'on pratique en Europe.

**Laurence Matringe** : c'est justement pour cela que l'on essaie de travailler à la source donc lors de l'exportation.

**Question de la salle** : de quand date cette interdiction de transfert des déchets ?

**Laurence Matringe** : l'amendement qui interdit le transfert de déchets dangereux des pays développés vers les pays en voie de développement date de 1995. Il n'est pas entré en vigueur au niveau international parce qu'il y a un débat juridique à son sujet, mais l'UE l'a signé et l'applique depuis de nombreuses années.

**Question de la salle** : si j'ai bien compris, dans la convention de Bâle, comme dans le règlement européen, par rapport aux 3 catégories de déchets, il y a ceux pour lesquels on peut exporter en se contentant d'informer, ceux pour lesquels on peut exporter en demandant au pays destinataire s'il est d'accord et ceux pour lesquels on ne peut pas exporter. Ma première question est : les déchets peuvent-ils changer de catégorie au cours du temps et si oui, comment se prend la décision ? Une deuxième question : quand un pays n'a pas le droit d'exporter des déchets qu'il avait l'intention d'exporter, que se passe-t-il pour la responsabilité de ce pays s'il n'a pas les installations adaptées au traitement ? J'ai une 3<sup>e</sup> question : j'ai compris que dans la convention de Bâle il y avait un organe de règlement des différends ; lorsqu'on a affaire à quelque chose qui est un acte de commerce, y a-t-il un choix d'instance juridique entre les organes de règlement des différends de l'OMC et celui de la convention de Bâle ?

**Françoise Labrousse** : je vais répondre aux 2 dernières questions. Il faut distinguer la responsabilité des états parties aux différentes conventions et la responsabilité des personnes physiques ou morales qui procèdent au traitement. Pour ce qui concerne les états dans le cadre de la convention de Bâle, ils sont invités, en cas de conflit entre eux, à se concilier de manière pacifique dans un premier temps. S'ils n'y parviennent pas, la compétence de la Cour de Justice Internationale est prévue. Les différends entre entreprises peuvent se régler de manière similaire.

**Même personne de la salle** : ma question était sur le fait qu'il y ait simultanément un transfert de déchets et un acte de commerce international ne peut entraîner un risque de confusion sur l'organe de règlement des différends ? En particulier quel tribunal est compétent ?

**Françoise Labrousse** : pour ce qui concerne le choix du tribunal, tout dépend de la nature du différend, sur quoi il porte, quelles sont les parties, y a-t-il un problème portant sur les déchets eux-mêmes, quelle est la stratégie contentieuse adoptée (c'est à nous, avocats, de la conseiller). C'est un problème difficile.

**Pascale Kromarek** : quand les deux parties sont membres de la convention de Bâle, c'est la convention de Bâle qui s'applique. Si l'une des parties n'est pas membre de la convention de Bâle, on peut envisager que le litige soit porté devant l'OMC.

**Question de la salle** : de toute façon vous avez dit que toute exportation de déchets doit faire l'objet d'un contrat.

**Françoise Labrousse** : c'est tout à fait vrai, mais le contrat risque d'avoir des clauses attributives de compétence qui ne soient pas les mêmes que celles qui s'appliquent aux états. C'est complexe, comme cela a été le cas pour la Côte d'Ivoire, il peut y avoir plusieurs juridictions concernées : les tribunaux locaux, la Cour de Justice Internationale, un tribunal arbitral si les parties en sont d'accord ... Il y a le choix et cela dépend des dossiers, du choix des victimes de saisir telle ou telle juridiction...

**Jean-Marc Jancovici** : j'avais deux autres questions, que se passe-t-il si on refuse le transfert et le changement de catégorie des déchets.

**Laurence Matringe** : dans le cadre de la convention de Bâle les pays parties se réunissent tous les 2 ans pour discuter de sa mise en œuvre. Si nécessaire, les listes de déchets peuvent donc évoluer.



## Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux

**Jean-Marc Jancovici** : que se passe-t-il quand un pays qui n'a pas les installations adéquates souhaite exporter un déchet dans un pays voisin et que le pays voisin refuse.

**Pascal Kromarek** : si le pays qui souhaite exporter son déchet va chercher un autre pays pour le recevoir. Ce sera plus compliqué, mais c'est ce qu'il doit faire. S'il y a vraiment empêchement, on remonte à l'arbitrage.

**Question de la salle** : avez-vous rencontré ou traité quelque chose concernant les déchets militaires ?

**Françoise Labrousse** : oui, cela nous est arrivé. Le problème avec les déchets militaires, c'est qu'ils sont en général exclus en raison du secret défense. Pour toutes les installations soumises au secret défense, un régime particulier s'applique qui fait qu'il y a assez peu d'informations sur ce type de déchets, mais le principe est que les mêmes règles s'appliquent sauf que ce ne sont pas les mêmes autorités qui contrôlent et qu'il n'y a de manière générale pas d'accès aux informations.

**Gérard Idé** : une dernière question avant que j'en pose moi-même plusieurs.

**Question de la salle** : on a parlé de 2.000 contrôles l'année dernière, qu'est-ce que cela a représenté par rapport au flux de déchets ? Qui a réalisé ces contrôles, les douaniers, les policiers, d'autres autorités administratives ? Ma deuxième question porte sur les possibilités de protectionnisme : un état peut-il interdire une exportation de déchet pour favoriser le traitement dans le pays.

**Pascale Kromarek** : pour répondre à la seconde question, oui, un état pourrait interdire une exportation au motif qu'il dispose des installations requises ; encore faut-il que ce soit bien le cas.

**Même personne de la salle** : le traitement des déchets électroniques, par exemple, est beaucoup moins cher dans les pays de l'est qu'en France. Un pays peut-il interdire l'exportation de déchets électroniques pour garder le traitement chez lui ?

**Pascale Kromarek** : on a déjà de la jurisprudence au niveau communautaire. Il faut que les arguments qui justifient l'interdiction entrent dans le cadre des arguments prévus par le règlement. Le simple protectionnisme n'est jamais admis.

**Françoise Labrousse** : et cela se heurte aux règles de la concurrence et de la liberté du commerce.

**Laurence Matringe** : pour éviter ce type de problème ; le règlement liste les raisons pour lesquelles des pays peuvent s'opposer à un transfert. Ces raisons sont limitées.

**Même personne de la salle** : dans l'exemple, le principe de proximité ne marcherait-il pas ?

**Laurence Matringe** : le règlement fait une distinction entre les transferts pour élimination et pour valorisation. Les raisons pour lesquelles on peut s'opposer à un transfert sont plus limitées si les déchets voyagent pour être valorisés que s'ils voyagent pour être éliminés. Si vous voulez envoyer vos déchets à l'autre bout de l'Europe pour les éliminer, on va probablement vous le refuser. Il va être beaucoup plus difficile de vous refuser un transfert, si vos déchets sont destinés à la valorisation pour récupérer de l'énergie ou des matières alors que dans votre pays ces déchets auraient été éliminés.

**Pascale Kromarek** : le principe de proximité ne doit se comprendre comme incitant chaque commune à avoir sa propre installation de traitement. C'est ce que l'on a essayé de faire en France pendant un temps ; c'était une mauvaise compréhension du principe, tout d'abord sur la rationalité au plan économique, et aussi en interprétation des règles communautaires. Quand l'UE a mis en place sa politique de déchets dans les années 80 et l'a considérablement renforcée dans les années 90, on avait l'idée de créer un réseau communautaire d'installations d'élimination et de valorisation des déchets. Il était donc logique que les déchets puissent circuler en Europe. Le principe de proximité est donc combiné avec le principe de rationalité et de meilleure technologie.

**Gérard Idé** : c'est d'autant plus vrai pour les déchets des produits électriques et électroniques qu'ils sont particulièrement complexes et cela demande une R&D très importante. On ne peut donc pas mettre des installations partout. Il y a donc de plus en plus de spécialisations et cela oblige les gens à revoir les conditions de traitement de ces déchets. J'ai une dernière question : il y a une nouvelle directive qui sort sur les déchets et qui définit le statut du produit en déchet ou non-déchet. Pascale nous a présenté les bases de la réglementation communautaires et de Bâle. Va-t-on rejoindre la définition du déchet de Bâle ou l'UE va-t-elle imposer sa nouvelle définition à Bâle ? Cela peut entraîner des risques de confusion.

**Pascale Kromarek** : nous nous sommes posée la question, il est probable que les précisions apportées par la nouvelle directive, qui entrera bientôt en vigueur, aura quelques conséquences pratiques.

**Laurence Matringe** : je sais que mes collègues qui sont en charge du sujet sont en train de réfléchir au sujet et il est un peu trop tôt pour se prononcer. Avec la nouvelle directive cadre européenne, on a prévu qu'on puisse déterminer les critères à remplir pour qu'un matériau donné cesse d'être un déchet. Le développement des

**Les transferts transfrontaliers de déchets dangereux**

critères pour cela va prendre quelques années et la question de la relation avec la convention de Bâle ne se posera éventuellement à ce moment là.

Le compte rendu a été établi par Michel Bruder, membre du bureau du Groupe X-Environnement, à partir de l'enregistrement des propos des conférenciers, des notes prises en séance et des diaporamas communiqués par les conférenciers. Le projet a été soumis au président de séance et aux conférenciers ; leurs modifications ont été prises en compte.