



Faculté de droit

de sciences politiques et de gestion

Université de Strasbourg



L'inclusion des déchets plastiques dans la Convention de Bâle : l'appréhension normative d'un objet complexe et ses conséquences en droit international

Rapport de stage

Vincent Déchaux

Master 2 Droit de l'Environnement, des Territoires et des Risques

Encadré par Mr. Thomas Schellenberger, Maître de Conférences en Droit public

Année universitaire 2019-2020

Nous tenons à remercier vivement Mr. Thomas Schellenberger pour sa disponibilité, son encadrement et ses conseils toujours pertinents.

Photo de couverture : baleine de déchets plastiques à Bruges -- Skyscraper (the Bruges Whale) - Studio KCA - Triennale Brugge 2018, Matthias Desmedt.

Sommaire :

Abréviations :	3
Présentation du stage	
I. L'organisation d'accueil : le Secrétariat des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm	4
A. Un Secrétariat pour trois Conventions internationales	4
1. <i>Présentation générale des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm</i>	4
2. <i>Présentation du Secrétariat</i>	5
B. La branche d'assistance technique et scientifique	6
II. Le stage : assistant de gestion de programme	7
A. Un contexte particulier : la pandémie de coronavirus	7
B. Les missions qui m'ont été confiées	8
Rapport	
I. Vers une caractérisation technico-juridique du déchet plastique déterminée par des motifs environnementaux	12
A. Avant l'amendement : un objet insuffisamment encadré par des normes volontaires et des réglementations nationales liées au marché des déchets	12
1. <i>Un objet souvent mentionné mais imparfaitement appréhendé par le droit international</i>	12
2. <i>Souplesse et insuffisance d'un encadrement par des normes volontaires et des réglementations nationales à l'import-export</i>	16
3. <i>L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine</i>	22
B. Une caractérisation contraignante du déchet plastique par l'amendement basée sur la dangerosité et la recyclabilité	28
1. <i>Une décision contraignante pour les Etats Parties à la Convention de Bâle</i>	28
2. <i>Une meilleure appréhension technico-normative du déchet plastique d'un point de vue environnemental</i>	29
3. <i>La plasticité des problèmes</i>	36
II. Des changements majeurs dans le droit du commerce international des déchets plastiques.	41
A. D'un produit librement échangeable régi par le droit de l'OMC à un produit strictement réglementé pour des motifs environnementaux	41
1. <i>Un régime de droit commun libéral pour les mouvements internationaux de déchets non dangereux</i>	41
2. <i>De la liberté aux restrictions : les effets de la nouvelle caractérisation du déchet plastique sur les mouvements transfrontières</i>	48
3. <i>Le conflit intra-OCDE sur la mise en œuvre de l'amendement, ou les démêlés entre les approches libérale et réglementaire</i>	54

B. Droit de l'OMC et droit issu des accords environnementaux multilatéraux (AEM) : au-delà d'une articulation théorique complexe, un premier litige concret ?	57
1. <i>L'articulation des relations commerciales entre des Etats membres de l'OMC et Parties à un AEM : des discussions théoriques peu avancées mais de faibles chances de conflits pour la Convention de Bâle</i>	59
2. <i>Les relations entre Etats membres de l'OMC dont un n'est pas Partie à l'AEM : l'amendement sur les déchets plastiques, ou les possibilités d'un litige</i>	65
Conclusion	72
Bibliographie	73
Table des matières	84

Abréviations :

ADPIC : Accord sur les aspects de droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

AEM : Accords environnementaux multilatéraux

AGNU : Assemblée Générale des Nations unies

AGS : Accord Général sur les Services

APR : *Association of Plastic Recyclers*

BDE : Bromodiphényléthers

CCE : Comité sur le Commerce et l'Environnement de l'OMC

CEN : Comité Européen pour la Normalisation

CENELEC : Comité Européen pour la Normalisation en Electronique et Electrotechnique

CIJ : Cour Internationale de Justice

Conventions BRS : Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm

COP : Conférence des Parties

CVDT : Convention de Vienne sur le droit des Traités

DEEE : Déchets d'équipements électriques et électroniques

ETSI : Institut Européen de normalisation des Télécommunications

FAO : *Food and Agriculture Organization*

GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord general sur les tarifs douaniers et le commerce)

GER : Gestion Ecologiquement Rationnelle (*ESM : Environmentally Sound Management*)

IEC : Commission Electrotechnique Internationale

ISO : Organisation Internationale de Normalisation

ISRI : *Institute of Scrap Recycling Industries*

IUT : Union Internationale des Télécommunications

MARPOL : Convention de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires

Mt : Million de tonnes

NIAS : Non intentionally added substances

NOAA : *National Oceanic and Atmospheric Administration* (Etats-Unis)

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

ODD : Objectifs de développement durable

OEWG : *Open-Ended Working Group* (Groupe de travail à composition non-limitée)

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ORD : Organe de Règlement des Différends

OSPAR : Convention de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est

OTC : Obstacles Techniques au Commerce

PCB : polychlorobiphényles

PET : Polyéthylène Téréphtalate

PFOS : acides perfluorooctanesulfoniques

PIC : *Prior Informed Consent*

PNUE : Programme des Nations unies pour l'Environnement

POP : Polluants organiques persistants

PP : Polypropylène

PS : Polystyrène

SH : Système Harmonisé (Nomenclature de l'Organisation mondiale des douanes)

SRAS COV 2 : Syndrome Respiratoire Aigu Sévère – Coronavirus 2

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

Partie I : Présentation du stage

I. L'organisation d'accueil : le Secrétariat des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm

A. Un Secrétariat pour trois Conventions internationales

1. Présentation générale des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm

Les Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm, rejointes plus récemment par la Convention de Minamata sur le mercure¹, constituent le « *cluster* » de traités internationaux dédiés à la problématique des produits chimiques et déchets.

La Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination² a été adoptée à Bâle le 22 mars 1989 et comporte actuellement 187 Etats-Parties³. La réduction des mouvements transfrontières de déchets dangereux et la gestion écologiquement rationnelle des déchets figurent parmi les principaux objectifs de cette Convention. Elle repose sur la distinction des déchets en fonction de leurs caractéristiques et l'application d'un régime juridique spécifique selon la catégorie : les déchets dangereux (ceux listés à l'annexe I ou VIII et possédant au moins une des caractéristiques spécifiées à l'annexe III, ou définis comme tels par la législation d'un Etat-Partie) et les autres déchets (ceux demandant un examen spécial de l'annexe II) sont soumis à des procédures strictes et encadrées, tandis que les déchets de l'annexe IX ne possédant pas une des caractéristiques de l'annexe III sont encadrés plus soupagement.

La Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international⁴, adoptée à Rotterdam le 10 septembre 1998 (161 Parties⁵), vise principalement à encadrer le commerce international de certains produits chimiques par une procédure de consentement préalable (de l'Etat

1 La Convention de Minamata sur le mercure du 10 octobre 2013 dispose de son propre secrétariat.

² *Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, Bâle, 22 mars 1989, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1673, 28911, p. 57 et s., disponible sur https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800156c2&clang=_fr.

³ « Parties to the Basel Convention », *Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm (BRS)*, disponible sur <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx#US17> (consulté le 6 juin 2020).

⁴ *Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, Rotterdam, 10 septembre 1998, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 2244, 39973, p. 337, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202244/v2244.pdf>.

⁵ « Status of Ratifications », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.pic.int/?tabid=1072> (consulté le 6 juin 2020).

dans lequel les produits concernés sont susceptibles d'être importés) et par l'échange d'informations entre les Parties.

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants⁶ (POPs), adoptée le 22 mai 2001, compte 184 Parties⁷. Les POPs sont des produits chimiques de synthèse particulièrement résistants dans l'environnement, bio-accumulateurs et très dangereux pour la santé des êtres vivants (malformations, cancers, dysfonctions des systèmes nerveux et reproductifs, ...). La Convention a pour objectif l'élimination et l'interdiction des POPs listés à l'Annexe A, la restriction de la production et l'utilisation de ceux listés à l'Annexe B, la réduction et l'élimination des rejets de POPs produits non intentionnellement (listés à l'Annexe C).

2. Présentation du Secrétariat

Ces trois Traités sont mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), ainsi que par l'Organisation pour l'alimentation et l'Agriculture (FAO) pour la Convention de Rotterdam. Du fait de la proximité de leurs objets respectifs, un processus de « synergies » a vu le jour dès 2008, dont l'objectif était la fusion des équipes et des fonctions afin de garantir une meilleure coordination dans la mise en œuvre de ce « cluster » international dédié aux déchets et produits chimiques. Ce fut accompli dès 2012, avec la mise en place d'un seul secrétariat situé à Genève (excepté pour la branche FAO de la Convention de Rotterdam, qui se situe à Rome), et un organigramme restructuré⁸.

Le rôle du Secrétariat est de surveiller l'application des textes, de fournir une assistance technique aux Parties, d'assurer la mise en œuvre des décisions prises lors des Conférences des Parties (COP), de recevoir les rapports des Etats, de faciliter les échanges d'informations entre les Parties, ou encore d'assurer la coordination avec les autres organismes internationaux^{9 10}.

Le Secrétariat est composé d'un Bureau Exécutif et de quatre branches. La *Governance Branch* est responsable de l'organisation des réunions, conférences et des organes subsidiaires, ainsi que des affaires juridiques, des aspects politiques et de la coordination avec les organismes internationaux. La *Administration and Resources Oversight Branch* gère les aspects administratifs, financiers et institutionnels des trois Conventions. La *Conference and Information Services Branch* a pour mission la fourniture de services techniques, logistiques et informatiques dans le cadre de l'organisation des COP et autres réunions et du fonctionnement ordinaire du secrétariat. La *Science and Technical Assistance Branch*, au sein de laquelle nous avons effectué notre stage, bénéficie d'une description plus détaillée ci-dessous.

⁶ *Convention sur les polluants organiques persistants*, Stockholm, 22 mai 2001, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 2256, 40214, p. 119 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202256/v2256.pdf>.

⁷ « Status of ratifications of the Stockholm Convention », *Conventions BRS*, disponible sur <http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesandSignatoires/tabid/4500/Default.aspx> (consulté le 6 juin 2020).

⁸ « History of Joint Managerial Functions for the Secretariats of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Overview/History/tabid/2690/language/fr-CH/Default.aspx> (consulté le 6 juin 2020).

⁹ J.-M. ARBOUR, H. TRUDEAU, J. SOHNLE et S. LAVALLEE, *Droit international de l'environnement*, 2016.

¹⁰ Convention de Bâle, article 16.

B. La branche d'assistance technique et scientifique

Le texte de chacune des trois Conventions met l'accent sur le programme d'assistance technique aux Parties, que le Secrétariat doit mettre en œuvre. La Convention de Bâle stipule que le secrétariat se doit de :

« Recevoir les renseignements en provenance des Parties et communiquer à celles-ci des informations sur :

- les sources d'assistance technique et de formation ;*
- les compétences techniques et scientifiques disponibles ;*
- les sources de conseils et de services d'expert ; et*
- les ressources disponibles pour les aider,*
sur leur demande, dans des domaines tels que :
- l'administration du système de notification prévue par la présente Convention ;*
- la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets ;*
- les techniques écologiquement rationnelles se rapportant aux déchets dangereux et d'autres déchets telles que les techniques peu polluantes et sans déchets ;*
- l'évaluation des moyens et sites d'élimination ;*
- la surveillance des déchets dangereux et d'autres déchets ; et*
- les interventions en cas d'urgence ; [...] »¹¹*

Les Conventions de Rotterdam et de Stockholm prévoient quant à elles :

« Les fonctions du Secrétariat sont les suivantes :

[...]

(b) Aider les Parties, en particulier les Parties pays en développement et les Parties pays à économie en transition, sur demande, à appliquer la présente Convention ; [...] »¹² ;

« Les fonctions du Secrétariat sont les suivantes :

[...]

b) Faciliter l'octroi d'une assistance aux Parties, en particulier aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition, sur demande, aux fins de l'application de la présente Convention ; [...] »¹³.

¹¹ *Ibid.*

¹² Convention de Rotterdam, article 19 par. 2, (b).

¹³ Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, 22 mai 2001, article 20 par. 2 (b), accessible à l'adresse <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>.

La branche d'assistance technique et scientifique est chargée de mettre en œuvre les dispositions susmentionnées. Concrètement, la branche gère toutes les données scientifiques et techniques liées à l'application des trois Conventions.

Elle rédige, en collaboration avec les organes des Conventions, des documents techniques (« *technical guidelines* ») permettant entre autres de détailler la gestion écologiquement rationnelle appropriée aux différents types de déchets et d'apporter une assistance aux pays dits en voie de développement quant aux infrastructures et procédures à mettre en place pour une gestion efficace des divers déchets.

Elle évalue l'efficacité de l'application des Conventions notamment en réceptionnant et analysant les rapports nationaux et toute information de nature technique ou scientifique fournie par les Parties, ainsi que les notifications et les exemptions provenant de ces dernières.

Via l'organisation d'ateliers, de webinaires et d'activités de formation, la branche contribue également au développement des capacités des Parties (« *capacity building* »). Elle dirige plus particulièrement ses efforts d'assistance vers les pays dits en voie de développement (Asie, Afrique, Amérique latine, Caraïbes, Europe centrale et de l'Est), en identifiant précisément leurs besoins et en rédigeant des documents spécifiques.

Enfin, la branche est en charge de l'assistance technique au niveau régional. Elle est en contact permanent avec les Centres Régionaux disséminés dans le monde (14 pour la Convention de Bâle, 16 pour la Convention de Stockholm), institutions cruciales pour la mise en œuvre des Conventions puisqu'elle permettent concrètement le développement des capacités et les transferts de technologies vers les Parties qui en ont le plus besoin¹⁴.

II. Le stage : assistant de gestion de programme

A. Un contexte particulier : la pandémie de coronavirus

Il convient tout d'abord de mentionner les circonstances particulières de ce stage. L'Organisation mondiale de la santé a qualifié la nouvelle maladie à coronavirus (SRAS Covid-2) de pandémie mondiale le 11 mars 2020, alors que notre stage devait commencer le 2 avril suivant.

Le Secrétariat des Conventions BRS est passé au télétravail à distance dès le 16 mars. Heureusement, notre stage n'a été ni annulé, ni reporté. La plupart des tâches pouvaient être accomplies à distance, par ordinateur. Il a donc pu commencer dans les temps.

En revanche, le télétravail pour la totalité du Secrétariat signifie l'annulation ou le report à une date indéterminée de nombre de réunions et conférences importantes qui rythment habituellement la vie des Conventions internationales. Certaines ont toutefois pu être maintenues en ligne, dans des formats bien différents qu'à l'accoutumée.

¹⁴ « Science and Technical Assistance Branch », *Site web des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm (BRS)*, disponible sur <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Structure/BranchesFactSheets/ScienceandTechnicalAssistanceBranch/tabid/6186/language/en-US/Default.aspx> (consulté le 13 juin 2020).

B. Les missions qui m'ont été confiées

La raison d'être principale de mon stage était de fournir un appui au Secrétariat à la suite de l'adoption de l'amendement sur les déchets plastiques lors de la quatorzième Conférence des Parties à la Convention de Bâle, en mai 2019 (voir Introduction pour plus de détails). En effet, les mesures décidées par les Parties pour enrayer la pollution plastique couplées à la complexité de cette problématique génèrent une charge de travail considérable dans un secteur presque inconnu pour le Secrétariat.

M. Suman Sharma et Mme Melisa Lim étaient mes deux tuteurs lors de ce stage.

M. Sharma est en charge de la coordination et du contact avec les centres régionaux des Conventions de Bâle et Stockholm. Il joue également un rôle important dans l'assistance technique fournie aux Parties à la Convention de Stockholm, en lien avec les plans nationaux d'application transmis par les Etats et la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (*PIC Circular*).

Mme Lim est responsable de la mise en œuvre des activités liées à la réduction et à l'élimination des POPs récemment ajoutés à la Convention de Stockholm, particulièrement les POPs d'origine industrielle, via le programme de travail sur les nouveaux POPs. Elle fournit également un appui aux organes subsidiaires de la Convention de Stockholm, ainsi qu'aux activités de synergies entre les Conventions notamment en tâchant d'intégrer les problématiques liées aux POPs dans les directives de la Convention de Bâle.

Parmi les missions qui m'ont été confiées, trois domaines principaux peuvent être relevés :

- La rédaction de documents en anglais (langue de travail du Secrétariat) : *Frequently Asked Questions* (FAQ) sur le programme de petites subventions sur les déchets plastiques (*Small Grant Programme on Plastic Waste*), publié sur le site web des Conventions et visant à éclairer les centres régionaux sur les modalités de participation à ce programme particulier et inédit, né de l'amendement de 2019 ; mises à jour de pages web sur des sujets ayant connu une évolution récemment, etc.

- Un projet de recherche sur les standards et spécifications techniques liés aux déchets plastiques. En effet, les Parties à la Convention de Bâle, lors de l'adoption de l'amendement sur les déchets plastiques en 2019, ont estimé que ces standards et spécifications pourraient donner des indications utiles entre autres sur les niveaux de contamination acceptables dans les cargaisons de déchets destinées au recyclage. La recherche porte entre autres sur : le recensement des standards et spécifications existants, les organisations à l'origine de ces normes, les procédures de création, et l'influence de ces normes sur les ordres juridiques nationaux.

- La recherche d'informations et de données diverses dans le cadre de projets menés par le Secrétariat.

Partie II : Rapport

Le nombre d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) adoptés depuis les années 1970, qu'ils soient internationaux ou régionaux, généraux ou très spécifiques, n'a cessé de croître à mesure que l'urgence de la situation écologique se révélait aux yeux du monde. Pourtant, ni les « *continents* » plastiques apparus *de facto* à la surface des océans, ni l'omniprésence de microparticules plastiques dans les eaux de la planète¹⁵, ni même les plages recouvertes de déchets n'ont jusqu'à aujourd'hui mené à une gestion effective des problèmes liés au plastique¹⁶.

Si ces problèmes sont complexes, le matériau à leur origine l'est également. Le mot *plastique* provient du grec ancien *plastikos*, « *relatif au modelage* ». Il est principalement utilisé pour qualifier « *toute matière synthétique basée sur l'emploi des macromolécules et transformables par moulage, formage, coulage, habituellement avec emploi de la chaleur et d'une pression* »¹⁷. Plus précisément, trois éléments principaux composent les matières plastiques. Il y a d'abord la résine, composée de polymères, c'est-à-dire de macromolécules (constituées d'un grand nombre d'unités chimiques identiques reliées par des liaisons covalentes) issues de la transformation par vapocraquage d'hydrocarbures (pétrole, charbon, gaz). Ensuite, des substances chimiques appelées *plastifiants* sont ajoutées pour augmenter la plasticité du matériau. Enfin, des additifs divers et variés viennent modifier les propriétés de la matière.

L'infinité des configurations et des utilisations possibles a rendu la matière plastique omniprésente et indispensable dans les sociétés contemporaines, alors que ses premiers usages ne datent que des années 1920. Son élasticité, son imperméabilité, sa résistance, son imputrescibilité, son modelage à l'infini (entre autres) pour un coût médiocre lui ont permis de s'imposer dans tous les secteurs de l'économie : de l'agriculture à l'automobile, de l'informatique au génie civil, des emballages à la médecine, etc.

Toutefois, omniprésence et coût de production très faible vont de pair avec objets à usage unique fabriqués à la chaîne et génération de déchets. Sur les nombreux problèmes sanitaires et environnementaux qui jalonnent la vie du plastique¹⁸, cette étude va se focaliser sur l'un des plus préoccupants à l'heure actuelle : celui de la gestion des objets plastiques en fin de vie, devenus des déchets. L'expansion du mode de vie des sociétés occidentales basé sur une économie linéaire (extraire / fabriquer / consommer / jeter¹⁹) couplé à la croissance sans

¹⁵ J. BOUCHER, G. BILLARD, E. SIMEONE et J. SOUSA, *The Marine Plastic Footprint*, UICN, 2020, pp. 1-9.

¹⁶ Pour un plaidoyer synthétique en faveur d'un traité mondial exclusivement dédié au plastique, voir : L. PEYEN, « La pollution plastique », *Energie - Environnement - Infrastructures*, novembre 2018, p. 8 et s. Pour une réflexion plus poussée sur sa possibilité et sa structure, se référer à : UN Environment, *Combating marine plastic litter and microplastics: An assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches*, 2017, p. 89 et s.

¹⁷ « Définition de PLASTIQUE », *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL)*, disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/plastique> (consulté le 23 août 2020).

¹⁸ Pour plus de détails à ce sujet, voir : I.B.3. *La plasticité des problèmes*, p. 36.

¹⁹ « Économie circulaire », *Ellen Macarthur Foundation*, disponible sur <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/fr/economie-circulaire/concept> (consulté le 23 août 2020).

précédent de la population mondiale ces dernières décennies²⁰ a généré une très forte augmentation de la quantité de déchets plastiques. Comme nous le verrons plus en détail dans cette étude, ces déchets sont très peu recyclés du fait, entre autres :

- ◊ du faible coût de la matière première qui ne stimule pas le secteur du recyclage ;
- ◊ de la complexité et de la variabilité des matières plastiques, qui nécessitent des technologies distinctes et parfois avancées ;
- ◊ du manque de politiques destinées à promouvoir un tri approprié des déchets en amont ;
- ◊ du manque d'infrastructures appropriées et de moyens dans les pays en voie de développement.

Si les Etats les plus riches – qui sont aussi les plus gros producteurs de déchets plastiques – gardaient et traitaient intégralement leurs déchets sur le territoire national, le problème serait peut-être moindre, en tout cas il serait autre. Mais les déchets plastiques générés dans ces pays sont massivement exportés vers d'autres pays, majoritairement en voie de développement, pour être « *recyclés* » sur place. Or les conditions de prise en charge des déchets étant la plupart du temps insatisfaisantes voire déplorables du fait de l'absence d'infrastructures appropriées, les « *fuites* » vers l'environnement extérieur et *in fine* vers l'océan sont nombreuses. Ce système d'exportation des déchets, que nous aborderons plus en détail²¹, est une des principales sources de pollution plastique.

A l'initiative du gouvernement norvégien, la Conférence des Parties à la Convention de Bâle a décidé d'utiliser les outils et mécanismes offerts par la Convention afin de remédier à ce problème. La proposition norvégienne consistait à amender les annexes II (déchets « autres » ou requérant un examen spécial), VIII (déchets dangereux) et IX (déchets présumés non dangereux) afin d'y incorporer et de contrôler les mouvements transfrontières de déchets plastiques, qui jusqu'alors étaient en périphérie du cadre de la Convention²². La proposition fut adoptée en mai 2019 lors de la quatorzième session de la Conférence des Parties réunie à Genève, et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Cet amendement retiendra notre attention tout au long de cette étude, et ce pour plusieurs raisons. En effet, il offre pour la première fois en droit international une caractérisation technique des différents déchets plastiques quasi-universellement acceptée par les Etats – qui plus est basée sur des considérations d'ordre environnemental – avec des implications juridiques concrètes (ce que nous appelons une « *caractérisation technico-juridique* »). Ceci aura entre autres pour conséquence un grand bouleversement du droit applicable au commerce international des déchets plastiques et du « *système* » existant d'exportations

²⁰ De 2,6 milliards en 1950, la population mondiale est passée à 7,7 milliards mi-2019, et pourrait atteindre 9,7 milliards en 2050. Pour plus de détails, voir : UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIV, *World Population Prospects 2019: Highlights*, p. 5 et suiv., disponible sur https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.

²¹ Voir I.A.3. *L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine*, p.22 et s.

²² Une analyse détaillée de l'amendement se trouve en I.B.2. *Une meilleure appréhension technico-normative du déchet plastique d'un point de vue environnemental*, p. 29.

massives des déchets. Selon nous, cet amendement pourrait également être à l'origine d'un différend devant les « *tribunaux* » de l'organisation mondiale du commerce (OMC) impulsé par les tenants d'une approche basée sur le libre-échange des déchets plastiques, qui serait selon eux une garantie de leur recyclage effectif (Etats-Unis), contre l'approche régulatrice mise en œuvre par cet amendement (majorité de la communauté internationale). Un tel litige ne manquerait pas de poser des questions quant à l'articulation concrète des normes internationales édictées par l'OMC avec le droit issu des AEM comme la Convention de Bâle, ce qui serait une grande première en termes de jurisprudence. La fin de notre étude sera dédiée à une analyse juridique des différentes configurations et hypothèses envisageables en cas de conflit.

Enfin et surtout, on peut se demander dans quelle mesure cet amendement contribue effectivement à rendre le cadre juridique international applicable aux déchets plastiques et à leurs mouvements transfrontières plus protecteur de l'environnement, ce qui est sa raison d'être.

Pour répondre à cette question, nous discuterons tout d'abord de la nouvelle caractérisation technico-juridique du déchet plastique issue de l'amendement, basée sur des critères écologiques et destinée à mettre fin aux dérives du système préexistant (I). Ensuite, nous évoquerons les changements majeurs qu'implique cet amendement dans le droit du commerce international des déchets plastiques, ainsi que les problématiques d'articulation entre ordres juridiques concurrents qu'il pourrait soulever (II).

I. Vers une caractérisation technico-juridique du déchet plastique déterminée par des motifs environnementaux

Avant l'adoption de l'amendement, les déchets plastiques étaient encadrés de façon superficielle par des normes étroitement liées au marché (A). L'amendement offre désormais une caractérisation précise, contraignante, quasi-universellement acceptée et basée sur des critères favorables à la protection de l'environnement (B).

A. Avant l'amendement : un objet insuffisamment encadré par des normes volontaires et des réglementations nationales liées au marché des déchets

A ce jour, aucun instrument international, qu'il soit volontaire ou contraignant, n'aborde la problématique des déchets plastiques à titre principal et dans le détail (1). En revanche, le système existant d'exportation des déchets plastiques génère des normes typiquement liées au marché, c'est-à-dire des normes volontaires destinées aux opérateurs économiques et des réglementations nationales techniques à l'import-export (2). Ce type d'encadrement présente nombre de lacunes et n'est pas favorable à une gestion maîtrisée et écologiquement rationnelle des déchets plastiques, ce que certains pays jusqu'ici massivement importateurs commencent à réaliser, comme la Chine (3).

1. Un objet souvent mentionné mais imparfaitement appréhendé par le droit international

Les déchets plastiques sont appréhendés, explicitement ou non, dans nombre d'instruments internationaux contraignants ou volontaires, mais de manière toujours spécifique, périphérique et ponctuelle.

a) *Des instruments contraignants abordant les déchets plastiques surtout indirectement*

Les instruments juridiques internationaux contraignants les plus pertinents à ce sujet sont sans doute ceux dédiés à la pollution.

Le plus souvent, ces Conventions ne mentionnent pas expressément les déchets plastiques mais s'adressent à la pollution plus largement. La Convention de 1982 sur le droit de la mer²³ (Montego Bay - 168 Parties) impose aux Etats une obligation générale de « *prévenir, réduire et maîtriser* » la pollution tellurique et par voie d'immersion (articles 207 et 210). La Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de

²³ *Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, Montego Bay, 10 décembre 1982, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1834, 31363, p. 3 et s., disponible sur https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

déchets (87 Parties)²⁴ et son protocole de 1996 (53 Parties)²⁵ s'adressent de façon plus localisée aux immersions depuis des « *navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels* », et ne lient respectivement que 58,11% et 40,56% du tonnage mondial²⁶. La Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (37 Parties)²⁷ en vigueur depuis 2014 stipule que les Etats du cours d'eau se doivent de prévenir, maîtriser et réduire « *la pollution d'un cours d'eau international qui risque de causer un dommage significatif à d'autres Etats du cours d'eau ou à leur environnement, [...]* » (article 21.2). Enfin, l'annexe 1 de la Convention de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR – 16 Parties)²⁸ vise à prévenir et à supprimer la pollution provenant de sources telluriques.

Ces textes n'évoquent pas directement les déchets plastiques mais les incluent de facto dans leur appréhension de la pollution. En revanche, l'annexe V de la Convention pour la prévention de la pollution par les navires²⁹ (MARPOL – 154 Parties soit 98,56% du tonnage mondial³⁰) interdit explicitement « *l'évacuation dans la mer de tous les objets en matière plastique, y compris notamment les cordages et les filets de pêche en fibre synthétique ainsi que les sacs à ordures en matière plastique et les cendres de matières plastiques incinérées qui peuvent contenir des métaux lourds ou d'autres résidus toxiques* ».

En ce qui concerne les instruments internationaux contraignants relatifs à la biodiversité, l'Accord de 1995 sur les stocks de poissons aux fins de l'application de la Convention de Montego Bay³¹ (91 Parties) est le seul instrument dont les dispositions concernent - indirectement- les déchets plastiques : les Etats côtiers et les Etats se livrant à la pêche en haute mer se doivent de réduire « *au minimum la pollution, les déchets, les rejets [...]* » générés dans le cadre de cette activité.

²⁴ *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, Londres, 29 décembre 1972, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1046, 15749, p. 129 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201046/v1046.pdf>.

²⁵ *Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, 17 novembre 1996, Organisation Maritime Internationale, disponible sur <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>.

²⁶ « *Status of Treaties* », International Maritime Organization, disponible sur <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf> (consulté le 10 juillet 2020).

²⁷ *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, New York, 21 mai 1997, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 2999, 52106, p. 68 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/52106/Part/I-52106-0800000280025697.pdf>.

²⁸ *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est*, Paris, 22 septembre 1992, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 2354, 42279, p. 67 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202354/v2354.pdf>.

²⁹ *Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, Londres, 17 février 1978, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1340, 22484, p. 61 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201340/v1340.pdf>.

³⁰ « *Status Of Treaties* », *op. cit.*,

³¹ *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants*, New York, 4 août 1995, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 2167, 37924, p. 3 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202167/v2167.pdf>.

Enfin, deux des quatre Conventions internationales composant le « *cluster* » des produits chimiques et déchets abordent les problématiques liées aux déchets plastiques. La Convention de Bâle – qui nous intéresse particulièrement dans cette étude – appréhende jusqu’au 1^{er} janvier 2021, date d’entrée en vigueur de l’amendement objet de notre travail, les déchets plastiques solides de la manière suivante. En fonction de leurs caractéristiques techniques (polymères et copolymères non halogénés, résine ou produits de condensation traités, polymères fluorés), les déchets sont rangés dans l’annexe IX à l’entrée B3010, c’est-à-dire qu’ils sont supposés ne pas être dangereux, sauf s’ils contiennent une ou des substances mentionnées dans l’annexe I dans des proportions générant une ou des caractéristiques de l’annexe III. Ils sont alors soumis aux procédures destinées aux déchets dangereux. Les déchets plastiques sont également indirectement concernés par les entrées Y46 « *Déchets ménagers collectés* » et Y47 « *Résidus provenant de l’incinération des déchets ménagers* » de l’annexe II, signifiant qu’en cas de mouvements transfrontières les procédures mentionnées ci-dessus s’appliquent.

La Convention de Stockholm quant à elle prescrit l’interdiction et l’élimination des polychlorobiphényles (PCB) et des bromodiphényléthers (BDE) (avec exemptions particulières), ainsi que la restriction de la production et de l’utilisation des acides perfluorooctanesulfoniques (PFOS). Toutes ces substances sont utilisées comme additifs dans les produits en plastiques, et sont donc susceptibles de contaminer l’environnement lorsque ces produits deviennent des déchets à l’abandon dans la nature.

Le déchet plastique est rarement saisi directement par le droit international conventionnel : soit il est englobé dans des obligations plus ou moins générales de ne pas -ou de moins-polluer, soit il est appréhendé par la dangerosité des substances chimiques qu’il peut contenir.

b) Une appréhension toujours périphérique par les instruments internationaux de droit souple pertinents

Au-delà du droit contraignant, nombre d’instruments juridiques internationaux de droit souple appréhendent les déchets plastiques de façon directe ou indirecte. Leur principale carence est bien sûr l’absence de force contraignante, le choix laissé aux Etats de s’y conformer ou non. Néanmoins ils permettent d’appréhender cette problématique environnementale plus facilement pour les Etats qui le souhaitent.

Nombre de Conventions internationales contraignantes produisent des instruments volontaires en lien avec la pollution. La dixième Conférence des Parties à la Convention de 1992 sur la diversité biologique³² a adopté en 2010 un plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique³³ comprenant les « *objectifs d’Aichi pour la biodiversité* » : les huitième et

³² *Convention sur la diversité biologique*, Rio de Janeiro, 5 juin 1992, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1760, 30619, p. 79 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201760/v1760.pdf>.

³³ Dixième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, *Décision X.2: Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d’Aichi relatifs à la diversité biologique*, Nagoya (Japon), 18–29 octobre 2010, *Convention sur la diversité biologique*, disponible sur <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-fr.pdf>.

dixième objectifs visaient respectivement à ramener la pollution « à un niveau qui n'a pas d'effet néfaste sur les fonctions des écosystèmes et la diversité biologique » avant 2020, et à réduire au minimum, d'ici 2015, « les nombreuses pressions anthropiques exercées sur les récifs coralliens et les autres écosystèmes vulnérables marins et côtiers affectés par les changements climatiques ou l'acidification des océans ». En 2016, la treizième Conférence des Parties adopta des « Orientations pratiques facultatives sur la prévention et l'atténuation des incidences des débris marins sur la diversité biologique et les habitats marins et côtiers »³⁴. Les Parties à la Convention de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage³⁵ ont également adopté plusieurs résolutions et des plans d'actions visant à réduire la pollution des milieux marins. Seule la Convention de Bâle s'adresse explicitement aux déchets plastiques dans ses *Lignes directrices techniques de 2002 pour l'identification et la gestion écologiquement rationnelle des déchets plastiques et leur élimination*³⁶. La gestion écologiquement rationnelle se présente comme « toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets »³⁷. Lors de la COP 14 en 2019, les Parties ont décidé de mettre à jour ces lignes directrices pour être en phase avec l'amendement voté au même moment intégrant les déchets plastiques à la Convention.

Enfin, des instruments volontaires appréhendant de près ou de loin la problématique du plastique en dehors de tout cadre conventionnel existent. Dès 1985, les Lignes Directrices de Montréal sur la protection de l'environnement marin contre la pollution d'origine tellurique³⁸ sont publiées par le PNUE, suivies dix ans plus tard par le Programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre les activités telluriques³⁹ adopté par 109 Parties lors d'une conférence intergouvernementale tenue à Washington. Toujours en 1995, la FAO publie un Code de conduite pour une pêche responsable⁴⁰ qui aborde le problème du matériel de pêche (filets par exemple), souvent fait de matières plastiques et source notable de pollution du milieu aquatique. Mention doit également être faite de l'Approche stratégique

³⁴ Treizième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, *Décision XIII.10: Gestion des incidences des débris marins et du bruit sous-marin d'origine anthropique sur la diversité biologique marine et côtière*, Cancun (Mexique), 4-17 décembre 2016, *Convention sur la diversité biologique*, disponible sur <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-10-fr.pdf>.

³⁵ *Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*, Bonn, 23 juin 1979, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1651, 28395, p. 333 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201651/v1651.pdf>.

³⁶ *Technical guidelines on plastic waste: Overview*, disponible sur <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwastes/Technicalguidelines/Overview/tabid/7992/Default.aspx> (consulté le 31 juillet 2020).

³⁷ Convention de Bâle, article 2 (8).

³⁸ *Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-based Sources*, UN Environment, 1985, disponible sur <http://digitallibrary.un.org/record/84661> (consulté le 31 juillet 2020).

³⁹ *Programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre les activités telluriques*, Conférence intergouvernementale pour l'adoption d'un programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre les activités telluriques, Washington, D.C. (Etats-Unis), 23 Octobre - 3 Novembre 1995, PNUE, disponible sur <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/1995-gpa.pdf>.

⁴⁰ *Code de conduite pour une pêche responsable*, 1995, FAO, Rome, 46 p., disponible sur <http://www.fao.org/3/a-v9878f.pdf> (consulté le 12 juillet 2020).

de la gestion internationale des produits chimiques⁴¹, un cadre politique multilatéral adopté en 2006 qui, s'il ne s'adresse pas directement aux substances contenues dans le plastique, vise globalement la réduction et l'élimination des substances dangereuses contenues dans les matériaux. En 2012, un document-cadre développé conjointement par le PNUE et l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique (NOAA) élabore une stratégie non contraignante pour la prévention et la gestion des débris marins (Stratégie d'Honolulu)⁴², incluant de façon transversale le problème des déchets plastiques. Plus récemment, l'Assemblée Générale des Nations unies (AGNU) a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030⁴³, qui liste 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) vers lesquels doivent tendre les Etats. L'objectif 14, « *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* » s'adresse indirectement à la pollution plastique via la cible 14.1, « *D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités terrestres, y compris les déchets en mer et la pollution par les nutriments* ».

Ce tour d'horizon révèle que, la plupart du temps, le déchet plastique n'est pas explicitement appréhendé par les instruments juridiques internationaux pertinents, il s'inscrit dans un régime plus large, plus général. Il n'est même jamais caractérisé juridiquement ni techniquement dans le détail.

2. Souplesse et insuffisance d'un encadrement par des normes volontaires et des réglementations nationales à l'import-export

Si ce n'est par le droit international, les déchets plastiques sont pour l'heure encadrés par des normes étroitement liées au marché : des standards et spécifications techniques destinées à faciliter les échanges entre opérateurs économiques (a) qui s'avèrent clairement insatisfaisants du point de vue des enjeux écologiques (b), et des réglementations nationales techniques à l'import-export (c).

a) *Standards et spécifications techniques : des normes volontaires conçues pour répondre aux besoins du marché*

⁴¹ *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, Résolutions de la Conférence internationale sur l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques*, Dubaï (EAU), 4-6 février 2006, PNUE, 136 p., disponible sur <http://www.saicm.org/Portals/12/documents/saicmtxts/SAICM-publication-FR.pdf>.

⁴² *Stratégie de Honolulu : cadre d'action global pour la prévention et la gestion des débris marins*, 2012, PNUE - NOAA, 57 p., disponible sur <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10670/Honolulu%20strategy.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>.

⁴³ Résolution 70/1 de l'Assemblée Générale, *Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1 (25 septembre 2015), disponible sur <https://undocs.org/fr/A/Res/70/1>.

Tout produit fourni sur un marché se doit d’être objectivement caractérisé, de sorte que l’acheteur et le fournisseur soient capables de s’entendre et de prévoir les attentes de chacun : il y a donc nécessité d’établir un standard ou une spécification.

Il convient tout d’abord de définir et clarifier les termes : quelle est la différence entre un standard et une spécification technique ? Si un standard est une règle fixe « *pour caractériser un produit, une méthode de travail, une quantité à produire, le montant d'un budget* »⁴⁴, une spécification se définit comme « *la détermination des caractères d'un objet ou d'un article (origine, composition, qualité, poids, etc.)* »⁴⁵. La différence n’est donc pas flagrante au premier coup d’œil... Les deux mots sont d’ailleurs parfois utilisés de manière interchangeable. Les distinctions principales proviennent de *l’origine* et du *champ d’application* de la norme : la spécification est la plupart du temps établie au sein du marché par une entité économique pour une entité économique (ou un ensemble précis), tandis que le standard est publié par une institution particulière et il est destiné à être adopté par le plus grand nombre d’acteurs concernés, afin de faciliter la communication et les échanges.

Ces deux types de normes constituent jusqu’à aujourd’hui un des principaux cadres normatifs du déchet plastique.

Les spécifications techniques sont d’abord établies par les entreprises spécialisées dans le recyclage du plastique, afin d’obtenir une matière première de qualité, non dangereuse et exempte de défauts. Ces spécifications sont mentionnées dans les contrats signés avec les fournisseurs, donc pas toujours accessibles au public. Cependant certaines sociétés les publient sur leur site web. Ainsi par exemple de la société polonaise ERGIS-Recycling qui détaille les spécifications exigées pour les flocons de polyéthylène téréphtalate (PET) qu’elle produit à partir de bouteilles usagées⁴⁶. Le plus souvent, les spécifications sont établies au niveau supérieur, par des associations de recycleurs à l’échelle nationale, voire internationale. Citons par exemple les spécifications publiées par *l’Association of Plastic Recyclers*⁴⁷ (APR) ou le *Institute of Scrap Recycling Industries*⁴⁸ (ISRI),

PROPERTY	UNIT OF MEASURE	VALUE
Colour	-	Blue/green
Particle size	[mm]	10 – 12
Bulk density	[kg/m ³]	280 – 320
Dust fraction	[%]	≤ 0,1
Moisture content		≤ 1,2
Contamination		
PVC		≤ 150
PE, PP		≤ 150
Metal&Aluminium	[ppm]	≤ 20
Residual glue		≤ 1000
Other contamination		≤ 80
Other colours of PET flakes	[%]	≤ 5,0
RAW MATERIAL		
PET flakes are manufactured from post consumer PET bottles.		

Figure 1 Spécifications techniques des flocons de PET recyclés à partir de déchets de bouteilles plastiques, ERGIS-Recycling.

⁴⁴ « Définitions : standard », DICTIONNAIRE LAROUSSE, disponible sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/standard/74452> (consulté le 20 juillet 2020).

⁴⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

⁴⁶ « Technical specifications », *Ergis-Recycling*, disponible sur <https://ergis-recycling.eu/en/content/PET-Polyethylene-terephthalate/technical-specifications> (consulté le 20 juillet 2020).

⁴⁷ « Model Bale Specs », *The Association of Plastic Recyclers*, disponible sur <https://plasticsrecycling.org/markets/model-bale-specs> (consulté le 31 juillet 2020).

⁴⁸ « Scrap Specifications Circular », *ISRI*, disponible sur <https://www.isri.org/recycling-commodities/scrap-specifications-circular> (consulté le 20 juillet 2020).

destinées à fournir une référence pour les entreprises d'Amérique du nord membres du réseau. Les spécifications diffèrent en fonction du type de résine (polypropylène (PP), PET, polystyrène (PS), etc.) et de l'aspect physique du matériau (rigide, film). Malgré des différences de structure selon l'entité qui les rédige, toutes contiennent des informations sur les contaminants interdits ou acceptés, le cas échéant le degré de contamination acceptable, ainsi que la forme que doivent prendre les matériaux à l'arrivée (ballots, etc.).

Les standards quant à eux peuvent être élaborés aux niveaux nationaux, régionaux et internationaux.

Les organismes nationaux de standardisation diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, selon le degré de développement économique et la culture⁴⁹. Par exemple, une économie diversifiée, basée sur l'industrie et l'export bénéficiera de moyens de standardisation poussés pour répondre à ses besoins. Les traits culturels peuvent mener à une standardisation centralisée (Europe) ou décentralisée (Amérique du nord), laissant plus ou moins de place aux autorités publiques dans l'élaboration des normes. Un Etat est libre de choisir sa stratégie : il peut décider d'élaborer ses propres standards, d'adopter ceux de ses principaux partenaires commerciaux ou de ses voisins.

La standardisation régionale est très développée en Europe, où le Comité Européen pour la Normalisation (CEN), le Comité Européen pour la Normalisation en Electronique et Electrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen de normalisation des télécommunications (ETSI) rédigent des standards communs pour les Etats membres.

Enfin, trois institutions dominent la standardisation au niveau mondial : l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO), la Commission Electrotechnique Internationale (IEC), et l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). Ces organisations sont étroitement liées à l'échelon régional, puisqu'elles ont reconnu nombre d'organismes régionaux de normalisation, qui en échange s'engagent à faire adopter les normes internationales à leurs Etats membres sans changement, lorsque cela est possible. La relation peut également être impulsée par le bas, lorsqu'un standard national s'avère convaincant et devient une norme adoptée par l'organisme international.

Le fonctionnement de l'ISO nous intéresse particulièrement, puisque plusieurs standards relatifs aux déchets plastiques ont été élaborés par cette organisation. Née en 1947 d'une volonté partagée d'approfondir la normalisation internationale, cette organisation non gouvernementale compte aujourd'hui 165 membres⁵⁰, correspondant aux organismes nationaux de standardisation des pays membres. Quelques 333 comités techniques composés d'experts et parties intéressées de tous les pays membres sont chargés d'élaborer les normes dans des domaines qui leur sont propres, des plastiques aux huiles essentielles en passant par les services financiers. Les *membres à part entière* ont la capacité de participer et voter à toutes les réunions, techniques et politiques, de l'organisation. Les *membres correspondants* ne peuvent qu'observer lors des réunions, mais, tout comme les membres à part entière, ils peuvent vendre les normes ISO et les adopter nationalement⁵¹. Seuls les *membres abonnés*

⁴⁹ Pour plus d'information sur ce sujet, se référer à : *Trade, standards and the WTO*, World Trade Organization, 2005, p.82 et s.

⁵⁰ « À propos de l'ISO », ISO, disponible sur <https://www.iso.org/fr/about-us.html> (consulté le 20 juillet 2020).

⁵¹ « Membres », ISO, disponible sur <https://www.iso.org/fr/members.html> (consulté le 20 juillet 2020).

n'ont ni droit d'assister aux réunions, ni droit de vendre et adopter les normes ISO (trois pays ont ce statut actuellement : Antigua-et-Barbuda, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sao Tomé-et-Principe).

Comment un standard ISO est-il adopté⁵²? Il faut d'abord qu'un besoin se fasse ressentir sur le marché international, donc qu'un obstacle d'une quelconque nature (différence de dimensions, de logiciels, de critères, technologie inédite, etc.) survienne dans les relations entre opérateurs économiques. Alors l'opérateur en question saisit le membre national de l'ISO, qui va proposer l'élaboration d'une nouvelle norme au comité technique concerné (*phase de proposition*). Après la préparation d'un projet par un groupe de travail (ainsi que son éventuelle relecture et correction par les membres du comité), la *phase d'enquête* s'ouvre : pendant 12 semaines, les membres à part entière de l'ISO peuvent émettre des observations et voter. Deux tiers de votes positifs au sein du comité et moins d'un quart de votes négatifs parmi tous les membres suffisent pour que la norme soit approuvée. Sans propositions de modifications, le projet est publié par le Secrétaire et devient un standard international (*phase de publication*). Sinon, les modifications suggérées doivent être validées via une *phase d'approbation*.

Le tableau ci-dessous liste tous les standards en lien avec les déchets plastiques élaborés par l'ISO.

Nom	Comité technique	Statut	Lien
ISO 15270:2008 Plastiques — Lignes directrices pour la valorisation et le recyclage des déchets plastiques	61 – Plastiques Sous-comité – Aspects liés à l'environnement	Publié	https://www.iso.org/fr/standard/45089.html
ISO 17422:2018 Matières plastiques — Aspects liés à l'environnement — Lignes directrices générales pour leur prise en compte dans les normes	61 – Plastiques Sous-comité – Aspects liés à l'environnement	Publié	https://www.iso.org/fr/standard/70028.html
ISO/PRF TR 23891 Plastics — Recycling and recovery — Necessity of standards	61 – Plastiques Sous-comité – Aspects liés à l'environnement	En développement	https://www.iso.org/standard/77294.html
ISO/DIS 17088 Plastiques — Recyclage organique — Spécifications pour les plastiques compostables	61 – Plastiques Sous-comité – Aspects liés à l'environnement	En développement	https://www.iso.org/fr/standard/74994.html

Figure 2 : Tableau listant les standards de l'ISO liés aux déchets plastiques

La société ASTM International⁵³, basée aux Etats-Unis, produit également des standards dans des domaines très variés. Son fonctionnement ressemble beaucoup à celui de l'ISO, si ce n'est

⁵² « Stades et ressources pour l'élaboration des normes », ISO, disponible sur <https://www.iso.org/fr/stages-and-resources-for-standards-development.html> (consulté le 20 juillet 2020).

⁵³ Site web disponible à l'adresse : <https://www.astm.org/> (consulté le 31 juillet 2020).

le système d'adhésion qui est basé sur le volontariat et ouvert à une grande variété de structures⁵⁴). Certains standards liés aux déchets plastiques ont été élaborés par ASTM. Le tableau ci-dessous les référence.

Nom	Statut	Lien
ASTM D5577- 19 : Standard Guide for Techniques to Separate and Identify Contaminants in Recycled Plastics	Publié	https://www.astm.org/search/fullsite-search.html?query=D5577-19&
ASTM D5814-18 : Standard Practice for Determination of Contamination in Recycled Poly(Ethylene Terephthalate) (PET) Flakes and Chips Using a Plaque Test	Publié	https://www.astm.org/search/fullsite-search.html?query=d5814-18&
ASTM D7209: 2006: Standard Guide for Waste Reduction, Resource Recovery, and Use of Recycled Polymeric Materials and Products	Retiré en 2015	https://www.astm.org/Standards/D7209.htm

Figure 3 : Tableau listant les standards d'ASTM liés aux déchets plastiques

b) Discussion sur ces normes volontaires : des instruments inadaptés aux enjeux environnementaux attachés aux déchets plastiques

Du point de vue de la régulation, ces normes volontaires présentent d'indéniables atouts. D'abord, elles offrent une caractérisation du déchet plastique selon les types de résine, les formes, la recyclabilité, la contamination acceptable, etc. La souplesse des procédures d'adoption et de modification des standards les rend également très flexibles, rapidement adaptables aux évolutions du marché. Des experts qualifiés sont directement à l'origine du standard, et les spécifications sont la plupart du temps écrites sur mesure par les acteurs qui les utilisent. Il est clair que ces outils, s'ils étaient correctement utilisés et prenaient en considération des intérêts publics en dehors de la sphère du marché, pourraient mener à un bon encadrement des pratiques du point de vue environnemental.

Mais ces normes ne nous semblent clairement pas suffisantes pour s'adresser aux défis environnementaux de notre époque, à commencer par la prolifération des déchets plastiques. Il convient de rappeler avant tout que ces instruments sont *volontaires*, ils ne constituent en aucun cas une contrainte juridique sur les acteurs concernés. Il faut qu'un Etat les adopte dans son ordre juridique, par référence ou par reproduction à l'identique, pour que ces normes deviennent officiellement obligatoires. Sans cela leur accès est payant, et seule la loi du marché incite les opérateurs à les respecter. Or on ne peut pas compter uniquement sur cette « *main invisible* » pour répondre à des enjeux si cruciaux, ni même compter sur l'adéquation naturelle entre ces normes issues du marché et les mesures nécessaires pour préserver l'environnement. Comme évoqué plus haut, les spécifications sont faites *par* et *pour* des

⁵⁴ L'organisation affirme en effet regrouper plus de 30 000 membres, là où ISO n'en compte que 165. Pour plus d'information, voir : « Frequently Asked Questions », *ASTM International*, disponible sur <https://www.astm.org/ABOUT/faqs.html> (consulté le 21 juillet 2020).

opérateurs économiques afin de faciliter leurs relations, aucune considération d'intérêt public ne rentre directement en ligne de compte.

De plus, l'ampleur et la persistance des problèmes liés aux déchets plastiques tend à prouver qu'une approche par la régulation n'est pas suffisante. Sinon des pays comme la Chine n'auraient pas eu à durcir leur politique de contrôle des déchets importés⁵⁵, et des initiatives d'audits/certification du respect des standards n'auraient certainement pas vu le jour⁵⁶.

Enfin, ce cadre juridique défectueux est difficilement lisible à cause de la multitude de normes volontaires potentiellement applicables, et de la quasi-impossibilité de savoir quelles règles sont appliquées (ou pas) par quels acteurs.

c) *Le rôle des réglementations nationales techniques à l'import-export*

La politique douanière menée par les Etats offre au moins deux facettes. C'est à la fois un outil d'application des engagements internationaux de l'Etat (tarifs douaniers règlementés par l'OMC, procédures particulières applicables aux déchets dangereux, etc.) et un levier régalién : en dehors de, ou dans le cadre prévu par ses engagements internationaux, l'Etat est libre d'édicter les restrictions ou les interdictions qu'il souhaite concernant les marchandises de son choix.

Nous avons vu plus haut que les déchets plastiques sont faiblement encadrés par le droit international. Pour le moment, ils ne rentrent dans le cadre établi par la Convention de Bâle que dans des conditions limitées (contamination par des substances dangereuses). Les pays disposent ainsi d'une marge de manœuvre assez large⁵⁷ pour leur politique : libre circulation, réglementations établissant des standards de qualité pour le recyclage, ...

Pour mieux comprendre leurs objectifs, nous pouvons comparer les réglementations douanières relatives aux déchets plastiques de la Chine⁵⁸ et du Viet Nam⁵⁹, ces deux pays étant confrontés à des importations massives de déchets plastiques⁶⁰.

Les deux normes ne font aucune allusion à des standards ou spécifications issus du monde économique ou d'organismes de standardisation : d'après les textes, la réglementation

⁵⁵ Notamment via la « *Green Fence Policy* » lancée en 2013, que nous étudierons plus en détail dans le I.B.3. *L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine*, p. 23 et s. Pour plus d'information, voir entre autres : K. EARLEY, « Could China's "green Fence" Prompt a Global Recycling Innovation? », *The Guardian*, 27 août 2013, disponible sur <https://www.theguardian.com/sustainable-business/china-green-fence-global-recycling-innovation> (consulté le 21 juillet 2020).

⁵⁶ Nous aborderons ce sujet dans le I.B.3. *L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine*, p. 23 et s également.

⁵⁷ Pour plus de détails, voir le II.A. *D'un produit librement échangeable régi par le droit de l'OMC à un produit strictement règlementé pour des motifs environnementaux*, p. 40 et s.

⁵⁸ GB 16487.12—2017: *Environmental protection control standard for imported solid wastes as raw materials—Waste and scrap of plastics*, 2017, version anglaise disponible sur <http://www.ccicaus.com.au/wp-content/uploads/2018/01/16487-12-plastic-en-2018-revised.pdf>.

⁵⁹ QCVN 32: 2018 / BTNMT: *National Technical Regulation on Environment for Plastic Scraps Imported as Production Raw Materials*, 2018, disponible sur <https://vanbanphapluat.co/qcvn-32-2018-btnmt-moi-truong-phe-lieu-nhua-nhap-khau> (consulté le 21 juillet 2020). Traduction via un logiciel en ligne.

⁶⁰ Il convient de relever que les importations de déchets plastiques en Chine ont été drastiquement réduites depuis la nouvelle politique d'interdiction mise en place en 2018. Voir I.B.3. *L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine*, p. 23 et s.

chinoise a été rédigée par l'Académie chinoise des sciences environnementales, et la vietnamienne par les départements juridique et scientifique de l'administration environnementale. Concernant le champ d'application, le texte chinois édicte qu'il s'applique à toutes les marchandises dont le code (nomenclature du système harmonisé – SH de l'organisation mondiale des douanes) débute par 3915, soit toutes les catégories de déchets plastiques. Le texte vietnamien effectue un renvoi à une liste des déchets dont l'importation est autorisée promulguée par le Premier Ministre, et précise que l'importation de certaines résines non coupées ni lavées, et de plastiques issus de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) est formellement interdite.

Les normes diffèrent pour ce qui regarde la contamination des marchandises. Si la règle chinoise pose très clairement les seuils de radioactivité qui ne doivent pas être dépassés, la règle vietnamienne effectue un renvoi vers une autre norme technique. Les deux textes interdisent totalement les mélanges des déchets plastiques avec des substances dangereuses : les déchets radioactifs, les armes et munitions explosives pour la Chine ; les substances chimiques, inflammables et explosives, les déchets médicaux dangereux, les huiles et matières grasses dérivées des animaux et des plantes, les matériaux contenant ou contaminés par des substances radioactives, ainsi que les impuretés nocives sans plus de précision pour le Viet Nam.

Certains contaminants sont aussi autorisés dans une certaine limite. La Chine établit deux paliers très clairs : les déchets plastiques incinérés, partiellement brûlés ou contaminés par des agents d'extinction d'incendie, les conteneurs plastiques usagés, les contenants hermétiques, les déchets listés dans la liste nationale des déchets dangereux ne doivent pas constituer plus de 0,01% du poids de la cargaison. En addition, toutes les autres substances (bois, métal, papier, etc.) ne doivent pas dépasser 0,5% du poids total. Le Viet Nam est moins précis, édictant, sans pourcentage, que sont autorisés les poussières, terres, sables et autres matériaux utilisés pour enterrer les déchets, les impuretés liées à l'impression et aux étiquettes présentes sur les plastiques. Les autres impuretés ne doivent pas peser plus de 2% du poids total de la cargaison.

Pour conclure, il nous semble important de noter que, au-delà des caractérisations du déchet plastique qu'offrent ces textes, les pays vers lesquels affluent ces déchets n'ont souvent pas les moyens ni l'infrastructure pour assurer l'application de ces règles. Il leur est impossible de tracer et de tester scrupuleusement chaque cargaison de déchets plastiques, et de renvoyer celles qui ne sont pas recyclables. Le rôle de ces réglementations nationales est donc à relativiser, sauf lorsque les Etats décident de les appliquer à la lettre pour mettre fin aux importations non contrôlées.

3. L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine

L'encadrement normatif du déchet plastique que nous venons d'aborder, avec sa légèreté et son hétérogénéité, ne permet pas d'éviter les dérives liées au fonctionnement normal du marché. La Chine s'en est rendue compte, et a décidé de bousculer -plutôt spectaculairement- les règles du jeu.

a) *Les dérives du système actuel : des préjudices pour les pays en développement et pour l'environnement en général*

En 2015, entre 60 et 99 millions de tonnes (métriques) de déchets plastiques ont été improprement gérées et rejetées d'une façon ou d'une autre dans la nature à travers le monde, soit environ 47% du total des déchets plastiques générés cette même année⁶¹. Lorsque l'on considère ces chiffres de plus près, on constate une absence d'adéquation entre les zones où sont produits les déchets et celles où ils sont improprement gérés. Si l'Asie (82 millions de tonnes ou Mt), l'Europe (31 millions de tonnes) et l'Amérique du Nord (29 millions de tonnes) sont les trois premiers générateurs de déchets plastiques en 2015, les trois régions où les déchets plastiques se retrouvent le plus dans l'environnement sont l'Asie (42-58 Mt), l'Afrique (10-20 Mt) et l'Amérique latine/Caraïbes (6,7-8,3 Mt). De même, ces deux dernières régions ne sont pas de grandes productrices de résines de plastiques (tout au plus 7% de la production mondiale pour l'Afrique et le Moyen-Orient), tandis que l'Europe et les Etats-Unis représente chacun environ 20% de la production mondiale. Pour le dire plus simplement, les régions d'où sont déversés les plastiques dans la nature ne sont ni celles qui produisent le plus de déchets plastiques, ni celles qui produisent le plus de plastiques vierges.

Ceci s'explique par les pratiques d'exportation massive de déchets plastiques des pays développés (Amérique du Nord, Europe) vers les pays en voie de développement, principalement en Asie et en Afrique.

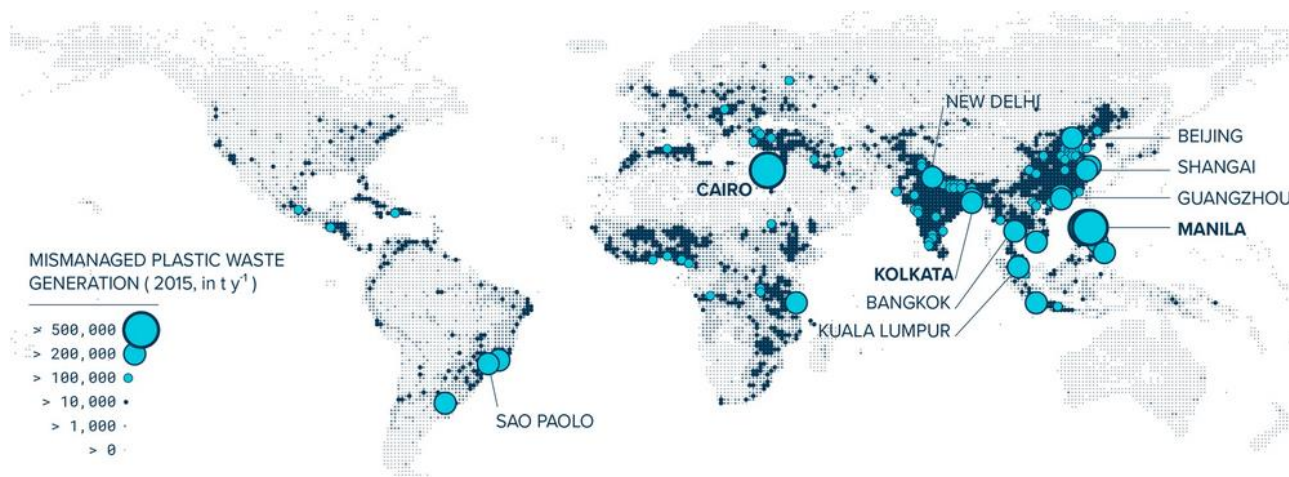


Figure 4 Génération de déchets plastiques improprement gérés dans le monde en 2015, selon Lebreton et al.(2019)

⁶¹ L. LEBRETON et A. ANDRADY, « Future Scenarios of Global Plastic Waste Generation and Disposal », *Palgrave Communications*, 29 janvier 2019, vol. 5, 1, pp. 1-11, disponible sur <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0212-7> (consulté le 22 juillet 2020).

Le tableau reproduit ci-contre⁶² (Fig.5) confirme assurément ces pratiques : basé sur les données officielles d'exportation fournies par les administrations américaine et britannique⁶³, il met clairement en évidence, pour les dix dernières années, les importations substantielles (trois dernières colonnes) de déchets plastiques en provenance de ces deux pays vers des Etats dont le taux de gestion impropre des déchets est très élevé (première colonne)⁶⁴, notamment à cause du manque de moyens et d'infrastructures.

La justification officielle de ces mouvements internationaux est « *le recyclage* ». Pourtant, une fois les cargos chargés de déchets partis du port, les autorités de l'Etat exportateur n'ont aucune idée du sort réservé à ces marchandises : celles-ci peuvent être effectivement recyclées – mais dans quelles conditions ? – ou stockées dans des décharges à ciel ouvert, ou incinérées dans des conditions plus ou moins dangereuses pour la santé et l'environnement.

Or cette réalité est encore largement ignorée des citoyens des pays développés, qui pour beaucoup se figurent qu'un recyclage effectif et local des déchets plastiques existe⁶⁵. Pourtant, des études estiment que depuis les débuts de la production intensive de matières plastiques dans les 1950, seulement 9% de la totalité des plastiques produits ont été recyclés, 12% ont été incinérés, 30% sont toujours utilisés et 60% sont toujours présents dans l'environnement⁶⁶. Depuis quelques années, spécifiquement depuis l'interdiction décrétée par la Chine (développée ci-dessous), des voix s'élèvent contre cette situation. Si des ONG tirent la sonnette d'alarme depuis longtemps, les autorités des pays importateurs commencent également à dénoncer ce commerce de déchets effectué sous le prétexte du « *recyclage* »⁶⁷.

Les dangers posés par cette situation sont graves et variés⁶⁸. Au-delà du déversement dans les milieux naturels qui constitue un risque pour la biodiversité, les microparticules de plastique sont susceptibles de contaminer la chaîne alimentaire, des planctons aux êtres humains. Les flux énormes de déchets inondant les pays aux infrastructures fragiles exercent une pression supplémentaire sur celles-ci et risquent de ruiner les efforts entrepris pour parvenir à une gestion saine des déchets générés localement. Les incinérations sauvages à proximité des lieux de vie sont à l'origine de problèmes respiratoires graves et de pollutions atmosphériques à

⁶² Il s'agit d'une reproduction partielle du tableau établi par l'ONG Last Beach Clean-up, accessible sur la page suivante : « Harms of Plastic Waste Exports », *Last Beach Clean-Up*, disponible sur <https://www.lastbeachcleanup.org/plastic-waste-exports> (consulté le 23 juillet 2020).

⁶³ Respectivement *USA Trade Online*, disponible sur <https://usatrade.census.gov/> (consulté le 23 juillet 2020) ; et *UK Trade Info*, disponible sur <https://www.uktradeinfo.com/Statistics/BuildYourOwnTables/Pages/Table.aspx> (consulté le 23 juillet 2020).

⁶⁴ Les taux sont calculés d'après l'article « Future Scenarios of Global Plastic Waste Generation and Disposal », *op.cit.*

⁶⁵ A ce sujet, voir notamment : « No "Away": Why Is the U.S. Still Offshoring Plastic Waste Around the World? », *Basel Action Network*, disponible sur <https://www.ban.org/news/2020/4/8/no-away-why-is-the-us-still-offshoring-plastic-waste-around-the-world> (consulté le 23 juillet 2020).

⁶⁶ R. GEYER, J.R. JAMBECK et K.L. LAW, « Production, Use, and Fate of All Plastics Ever Made », *Science Advances*, 1 juillet 2017, vol. 3, 7, disponible sur <https://advances.sciencemag.org/content/3/7/e1700782> (consulté le 23 juillet 2020).

⁶⁷ « Garbage Is Traded under the Pretext of Recycling », *Recycling International*, 29 mai 2019, disponible sur <https://recyclinginternational.com/business/plastic-waste-ban/26317/> (consulté le 23 juillet 2020).

⁶⁸ « No "Away": Why Is the U.S. Still Offshoring Plastic Waste Around the World? », *op. cit.*

cause des fumées toxiques dégagées. Également, les flux de déchets plastiques étant mal régulés⁶⁹, les débuts de restriction posés par les pays qui en sont victimes déclenchent une multiplication de trafics illégaux pour contourner les nouvelles réglementations.

L'absence d'encadrement adéquat des déchets plastiques et ses conséquences gravissimes poussent les acteurs les plus touchés à bouleverser *de facto* le système existant.

Country (Waste Mismanagement Rate)	U.S. Plastic Waste Exports		U.K. Plastic Waste Exports
	2010 - 2018 (kg)	2019 (kg)	2019 (kg)
Bangladesh (87%)	4 million	4.5 million	0
China & Hong Kong (74%) (HK re-exports to other countries)	12,284 million	89.6 million	71.6 million
India (85%)	892 million	85.5 million	11.4 million
Indonesia (81%)	370 million	24.3 million	22.5 million
Malaysia (55%)	535 million	60.6 million	40.0 million
Mexico (12%)	265.4 million	36.9 million	0
Pakistan (86%)	4 million	5.0 million	7.1 million
Philippines (81%)	15 million	7.9 million	0.36 million
Senegal (82%)	0	7.8 million	0
Thailand (73%)	178 million	27.2 million	1.2 million
Turkey (16%)	51 million	29.2 million	153.9 million
Vietnam (86%)	447 million	3.2 million	0.02 million

Figure 5 Tableau représentant les pays important les déchets plastiques produits aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, avec leur taux de gestion impropre des déchets entre parenthèses. Source : Last Beach Clean-up.

⁶⁹ Voir I.A.2. *Souplesse et insuffisance d'un encadrement par des normes volontaires et des réglementations nationales à l'import-export*, p. 17 et s.

b) *Des bras ouverts à l'épée : l'exemple du réveil chinois*

Entre 2014 et 2017, la Chine a déclaré avoir importé environ 29 millions de kilogrammes de déchets plastiques⁷⁰. Le pays, depuis plusieurs décennies, recevait à lui seul la plus grande partie des déchets recyclables du monde. L'avènement de réglementations de plus en plus exigeantes liées aux déchets dans les pays développés au cours des années 1970-1980 a rendu leur exportation vers des pays étrangers plus avantageuse économiquement pour les industries du secteur, qui pouvaient ainsi se soustraire à leurs obligations. Ce choix n'était pas pour déplaire à la Chine : les cargos chinois, vidés de leurs marchandises destinées aux marchés occidentaux, pouvaient ainsi être remplis de matériaux recyclables pour alimenter l'industrie chinoise du recyclage, dont les matériaux recyclables locaux ne suffisaient pas à satisfaire les besoins qualitatifs⁷¹. Cependant la qualité des déchets importés devint un problème, leurs niveaux de contamination ne permettant pas une prise en main effective par les entreprises chinoises⁷². Cela menait donc au traitement « *traditionnel* » de ces déchets (incinération, stockage), et à toutes les conséquences afférentes.

En 2013, le gouvernement chinois décida de prendre le problème à bras le corps et décréta l'opération « *Green Fence Policy* »⁷³. Toutes les cargaisons de déchets importés (y compris plastiques) devaient être scrupuleusement contrôlées par les agents des douanes. De fait, la réglementation sur les quantités limites de contamination autorisée existait déjà mais, comme évoqué plus haut⁷⁴, la mise en œuvre concrète demeurait très laxiste. Cette opération consistait donc à appliquer scrupuleusement les réglementations techniques à l'import préexistantes. Le choc fut d'ampleur pour les acteurs du marché mondial des déchets, qui n'étaient guère préparés à un tel revirement.

Cette politique soudaine et ambitieuse donna le ton de ce qui allait suivre : graduellement, le pays a posé les jalons d'une politique ferme à l'égard des déchets importés de l'étranger⁷⁵. En 2017, la « *National Sword Policy* »⁷⁶ fut décrétée, visant à lutter contre toutes les activités illégales liées aux déchets (trafic, corruption) et le non-respect des normes chinoises imposées aux matériaux importés.

⁷⁰ Données recueillies via la base de données *UN Comtrade: International Trade Statistics*, disponible sur <https://comtrade.un.org/data/> (consulté le 23 juillet 2020).

⁷¹ « What Operation Green Fence Has Meant for Recycling », *Waste360*, 11 février 2016, disponible sur <https://www.waste360.com/business/what-operation-green-fence-has-meant-recycling> (consulté le 23 juillet 2020).

⁷² *Ibid.*

⁷³ « Operation Green Fence Is Deeply Affecting Export Markets », *Resource Recycling News*, 12 avril 2013, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2013/04/12/operation-green-fence-is-deeply-affecting-export-markets/> (consulté le 23 juillet 2020).

⁷⁴ I.A.2.c. *Le rôle des réglementations nationales à l'import-export*, p.21 et s.

⁷⁵ Pour un suivi très précis de l'évolution de la politique chinoise en la matière, se référer à : « From Green Fence to Red Alert: A China Timeline », *Resource Recycling News*, 13 février 2018, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2018/02/13/green-fence-red-alert-china-timeline/> (consulté le 23 juillet 2020).

⁷⁶ « China Announces "Sword" Crackdown on Illegal Recyclable Material Imports », *Resource Recycling News*, 21 février 2017, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2017/02/21/china-announces-sword-crackdown-illegal-recyclable-material-imports/> (consulté le 23 juillet 2020).

La même année, les autorités chinoises annoncèrent le bannissement total des importations de déchets pour 2018⁷⁷. La nouvelle fit grand bruit dans le monde du recyclage comme on pouvait s’y attendre, mais elle fut également médiatisée dans le monde entier⁷⁸, ce qui contribua à la sensibilisation du grand public. La mesure est officiellement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 : un nombre considérable de déchets recyclables sont désormais interdits de séjour en Chine, sauf certains pour lesquels des limites drastiques de contamination sont posées⁷⁹, conditions quasiment impossibles à remplir pour les compagnies exportatrices. Les cargaisons refusées à la frontière sont ainsi réexpédiées aux frais de l’exportateur.

Ce revirement brutal de la politique d’importation chinoise eut un impact énorme sur le marché mondial. Il s’est ressenti jusque dans les rues des pays développés⁸⁰, où les déchets ont commencé à s’accumuler faute de débouchés. Les opérateurs nationaux ont dû incinérer ou enterrer des matériaux pourtant recyclables mais non exportables. Mais ce sont surtout les pays d’Asie du Sud-Est qui ont souffert de ce choc : l’évier chinois étant fermé, les déchets ruissellent massivement depuis 2018 vers le Viet Nam, l’Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande, où les réglementations sont encore peu appliquées. Les autorités, débordées par ces afflux, suivent le modèle chinois en adoptant des mesures sévères et en multipliant les contrôles aux frontières⁸¹.

Ce réveil chinois, suivi par les autres pays en développement, s’inscrit dans une plus profonde prise de conscience généralisée des lacunes et de l’injustice du système mondial de « *recyclage* » des déchets plastiques. Ceci explique en grande partie l’inclusion des déchets plastiques dans la Convention de Bâle.

⁷⁷ Annonce officielle du gouvernement chinois en anglais : « Working toward waste imports ban », disponible sur http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2017/07/27/content_281475756814340.htm (consulté le 23 juillet 2020).

⁷⁸ Voir, entre autres: E.E. PHILLIPS, « Oh, Scrap: China, the Biggest Buyer of America’s Trash, Wants No More », *Wall Street Journal*, 8 octobre 2017, disponible sur <https://www.wsj.com/articles/america-is-no-1-in-exporting-trash-what-if-no-one-wants-it-anymore-1507483011> (consulté le 23 juillet 2020).

⁷⁹ Se référer à I.A.2.c. *Le rôle des réglementations nationales à l’import-export*, p.21 et s. pour plus d’information sur ces seuils de contamination.

⁸⁰ « Mountains of US Recycling Pile up as China Restricts Imports », *The World from PRX*, disponible sur <https://www.pri.org/stories/2018-01-01/mountains-us-recycling-pile-china-restricts-imports> (consulté le 23 juillet 2020).

⁸¹ « Import Restrictions Ripple across Southeast Asia », *Resource Recycling News*, 5 juin 2018, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2018/06/05/import-restrictions-ripple-across-southeast-asia/> (consulté le 23 juillet 2020).

B. Une caractérisation contraignante du déchet plastique par l'amendement basée sur la dangerosité et la recyclabilité

L'amendement adopté par les Parties à la Convention de Bâle, au-delà de son caractère contraignant (1), appréhende techniquement le déchet plastique de façon satisfaisante d'un point de vue écologique (2) ; même si des limites demeurent (3).

1. Une décision contraignante pour les Etats Parties à la Convention de Bâle

L'amendement sur les déchets plastiques fut adopté très rapidement, ce qui peut légitimement étonner dans un cadre multilatéral sensible où les négociations durent parfois de longues années, les Etats ne parvenant pas à concilier leurs intérêts facilement.

Une proposition initiale émanant du gouvernement norvégien fut soumise le 02 juin 2018 au Secrétariat, via le formulaire dédié aux propositions d'ajouts ou de retraits de déchets des annexes de la Convention⁸². Quelques mois plus tard, du 3 au 6 septembre 2018, les Parties réunies lors de la onzième session du Groupe de travail à composition non limitée (en Anglais : *Open-Ended Working Group, OEWG*) discutèrent de la proposition norvégienne⁸³. La décision 11/7 fut adoptée, qui « prend note » de la proposition et « recommande » son examen par la prochaine Conférence des Parties⁸⁴.

Conformément à la procédure prescrite par les articles 17 et 18 de la Convention, le Secrétariat transmet le projet à toutes les Parties six mois avant la quatorzième Conférence des Parties, où l'adoption de la proposition devait être formellement discutée, du 29 avril au 10 mai 2019 à Genève.

Les Etats-Unis, qui ne sont pas Partie à la Convention de Bâle, furent les principaux opposants à cet amendement, soutenus notamment par des représentants du secteur privé (ISRI, American Chemistry Council). En tant que simples observateurs les délégués américains purent faire valoir leurs arguments, mais ils s'appuyèrent également sur des Etats ayant le statut de Partie (comme l'Argentine et le Brésil⁸⁵), qui relayèrent leur point de vue lors des négociations. Pour les Etats-Unis, premier exportateur mondial de déchets plastiques, il fallait

⁸² La communication de la proposition aux Parties par le Secrétariat est disponible sur : <https://resource-recycling.com/resourcerecycling/wp-content/uploads/2018/06/UNEP-CHW-COMM-Legal-CLI-Annexes-20180608.English.pdf>.

⁸³ L'OEWG est un organe subsidiaire de la Convention en charge de l'application concrète du programme de travail décidé lors des Conférences des Parties. Il se réunit plus régulièrement que cette dernière et effectue le travail de réflexion, de conseil et d'orientation sur lequel s'appuie la COP. Pour plus d'information, voir : « Open-ended Working Group (OEWG) > Overview and Mandate », *Conventions BRS*, disponible sur [http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup\(OEWG\)/OverviewandMandate/tabid/2295/Default.aspx](http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup(OEWG)/OverviewandMandate/tabid/2295/Default.aspx) (consulté le 27 juillet 2020).

⁸⁴ Décision accessible sur la page : « Open-ended Working Group (OEWG) > Reports and Decisions », *Conventions BRS*, disponible sur [http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup\(OEWG\)/ReportsandDecisions/tabid/3413/Default.aspx](http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup(OEWG)/ReportsandDecisions/tabid/3413/Default.aspx) (consulté le 27 juillet 2020).

⁸⁵ D. MOSBERGEN, « How America Is Sabotaging The Global War On Plastic Waste », *HuffPost*, 17 mai 2019, disponible sur https://www.huffpost.com/entry/plastic-regulation-us-obstruction-basel-convention_n_5cde76f0e4b00e035b8da236 (consulté le 27 juillet 2020).

privilégier des mesures de *Soft Law*, et accumuler plus de données sur la problématique des déchets plastiques avant toute action concrète. Selon eux, des mesures contraignantes comme l'amendement proposé par la Norvège constitueraient un grave danger pour le marché du recyclage des déchets plastiques. Sans mentionner les très lourdes dérives du marché existant, que nous avons évoquées plus haut.

En dépit des efforts américains, un consensus peu commun entre les Parties a émergé et l'amendement fut adopté, sans modifications substantielles, par la décision BC – 14/12 : *Amendements aux Annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle*⁸⁶. Conformément à la procédure décrite dans le texte du Traité (article 18, 2.), les Parties souhaitant s'opposer à l'entrée en vigueur de l'amendement disposaient d'un délai de 6 mois à compter de la date de communication de son adoption par le Dépositaire du Traité, soit le 24 septembre 2019. A l'issue des six mois, toute absence de notification de la part des Parties peut être interprétée comme engagement à transposer l'amendement en droit interne. L'article 18 de la Convention précise en son premier paragraphe que « *Les annexes à la présente Convention ou à tout protocole y relatif font partie intégrante de la Convention ou du protocole considéré et, sauf disposition contraire expresse, toute référence à la présente Convention ou à ses protocoles est aussi une référence aux annexes à ces instruments* ». La valeur juridique des annexes ainsi amendées est donc identique à celle de la Convention elle-même : il s'agit de mesures bel et bien contraignantes, non de simples recommandations.

Soulignons que, si le caractère contraignant de l'amendement est théoriquement limité aux seules Parties, dans les faits un nombre d'acteurs beaucoup plus large est impacté. D'abord et de façon évidente, les relations commerciales entre Etats Parties et non-Parties seront modifiées puisque les premiers devront appliquer l'amendement. De plus, toute Partie souhaitant s'engager dans des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux relatifs aux mouvements de déchets avec des Etats non-Parties devra s'assurer que « *[c]es accords ou arrangements doivent énoncer des dispositions qui ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues dans la présente Convention, compte tenu notamment des intérêts des pays en développement* » (article 11). Il n'est pas possible de déroger par accord aux niveaux d'exigence posés par la Convention.

L'amendement sera pleinement opposable à partir du 1^{er} janvier 2021 : la nouvelle caractérisation du déchet plastique qu'il offre étant sur le point de devenir un étalon à l'échelle mondiale, il est intéressant de l'analyser plus en détail.

2. Une meilleure appréhension technico-normative du déchet plastique d'un point de vue environnemental

Avant l'adoption de l'amendement, les déchets plastiques étaient superficiellement appréhendés par le système de la Convention de Bâle⁸⁷. Ils figuraient à l'annexe IX dédiée aux

⁸⁶ *Quatorzième session de la Conférence des Parties, Décision BC-14/12: Amendements aux Annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle*, Genève (Suisse), 29 avril - 10 mai 2019, *Convention de Bâle*, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/ReportsandDecisions/tabid/3303/Default.aspx>.

⁸⁷ Voir : I.A.1.a. *Des instruments contraignants abordant les déchets plastiques surtout indirectement*, p.13.

déchets supposés non dangereux à moins qu'ils ne contiennent des matières de l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent au moins une caractéristique de danger de l'annexe III. Ils se situaient dans la catégorie B3 « *Déchets ayant principalement des constituants organiques pouvant contenir des métaux et des matières inorganiques* », entrée B3010. En l'absence de matières dangereuses, les déchets plastiques n'étaient donc pas encadrés par les procédures contraignantes de la Convention.

Le raisonnement principal derrière le nouvel amendement mérite d'être mentionné, puisqu'il permet de comprendre les changements opérés au sein des annexes⁸⁸. Les déchets plastiques, bien que non dangereux selon les catégories du système de la Convention, sont une source majeure de pollution des milieux naturels, particulièrement marins (environ 80-85% du total des débris retrouvés en mer⁸⁹). Ils contiennent des substances toxiques (additifs, POPs) se retrouvant dans les organismes vivants, donc dans la chaîne alimentaire, et représentent ainsi également un danger pour la santé humaine. Pour ces raisons, et considérant l'ampleur du commerce de déchets plastiques des pays développés vers les pays en développement souvent dépourvus d'infrastructures suffisantes, les mouvements transfrontières de déchets plastiques doivent être mieux encadrés grâce aux outils fournis par la Convention de Bâle.

Pour parvenir à ce meilleur encadrement, l'amendement modifie au total trois annexes.

a) *L'annexe IX dédiée aux déchets présumés non dangereux*

Tout d'abord, deux modifications sont opérées dans l'annexe IX. Une note de bas de page est insérée sous la rubrique B3010 existante, précisant que celle-ci reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, puis que la nouvelle rubrique B3011 prend effet le 1^{er} janvier 2021. C'est une mesure strictement formelle permettant d'acter juridiquement la date du changement de rubrique.

3. *Décide en outre de modifier la rubrique B3010 de l'annexe IX de la Convention de Bâle en y ajoutant une nouvelle note de bas de page se lisant comme suit : « La rubrique B3010 est applicable jusqu'au 31 décembre 2020. La rubrique B3011 prend effet le 1^{er} janvier 2021. »*

Figure 6 Extrait de la décision BC-14/12, Amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle.

L'ajout d'une nouvelle rubrique B3011 à cette annexe constitue une modification substantielle et importante. Désormais, une liste limitative précise quels types de déchets plastiques sont présumés non dangereux et donc librement échangeables. Deux conditions strictes sont posées pour éviter les dérives du système actuel :

1- les déchets doivent être « *destinés à être recyclés d'une manière écologiquement rationnelle* » dans le pays de destination. Cela signifie que l'opération R3

⁸⁸ Voir, en annexe de la communication de la proposition par le Secrétariat, « Summary of reasons for the proposed placement - Norway », disponible sur <https://resource-recycling.com/resourcerecycling/wp-content/uploads/2018/06/UNEP-CHW-COMM-Legal-CLI-Annexes-AddInfo-20180613.English.pdf>.

⁸⁹ *Ibid.*

« *Recyclage/récupération de substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants* » mentionnée dans la liste B de l'annexe IV⁹⁰ doit être menée.

2- les déchets doivent être « *presque exempts de contamination et d'autres types de déchets* ». L'amendement précise ainsi que les spécifications internationales et nationales, établies par les entreprises ou associations de recyclage⁹¹, peuvent offrir un point de référence pour déterminer les critères concrets de cette condition. En effet, les contrats signés entre fournisseurs et acheteurs de matières recyclables contiennent des spécifications précisant les critères de qualité à respecter pour assurer le recyclage effectif des matériaux. Un des problèmes du marché mondial actuel de recyclage des matières plastiques est l'absence de contrôle du respect des spécifications à l'entrée dans le pays, et l'impossibilité de recycler des matériaux trop souvent contaminés⁹². Des travaux sont en cours au sein du Secrétariat et du partenariat sur les déchets plastiques⁹³ pour préciser les critères liés à cette condition.

Cette nouvelle rubrique liste quatre types de déchets plastiques présumés non dangereux.

1- Les premiers sont les déchets plastiques constitués presque exclusivement d'un polymère non-halogéné. Le texte donne une liste non exhaustive des polymères concernés (voir encadré rouge sur la figure 7 ci-dessous). Techniquement, les polymères non-halogénés ne contiennent aucune substance halogène (Fluor, Chlore, Brome, Iode) parfois ajoutée pour modifier les propriétés du plastique. Ce sont des polymères très communs (PE, PP, PET, etc.) utilisés massivement dans les objets jetables du quotidien (pots, emballages alimentaires, bouteilles, etc.). Il convient de noter que les cargaisons de déchets doivent être constituées « *presque exclusivement* »⁹⁴ d'un seul de ces polymères, les mélanges n'étant pas inclus mais abordés plus loin.

2- Viennent ensuite les déchets constitués presque exclusivement d'une résine ou d'un produit de condensation dans leur forme durcie. Là encore une liste non exhaustive mentionne les résines concernées (voir encadré bleu sur la figure 7). Comme nous l'avons vu en introduction, les résines sont en quelque sorte la matière première des produits en plastique, composées de polymères non mélangés à des additifs. Ces derniers sont des substances chimiques apportant ou modifiant certaines propriétés du plastique (souplesse, résistance, couleur, élasticité, etc.) ajoutées lors du processus de fabrication. Depuis plusieurs

⁹⁰ *Opérations débouchant sur une possibilité de récupération de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct, ou toute autre utilisation des déchets.*

⁹¹ Voir 1.A.2.a. *Standards et spécifications techniques : des normes volontaires conçues pour répondre aux besoins du marché*, p.17 et s.

⁹² D'où le revirement opéré par les « *Green Fence Policy* » et « *National Sword Policy* » chinoises évoquées en I.A.3. *L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine*, p.23 et s.

⁹³ Pour plus de détails sur ce partenariat, voir : « *Plastic waste > Plastic Waste Partnership* », *Conventions BRS*, disponible sur

<http://www.basel.int/Implementation/Plasticwastes/PlasticWastePartnership/tabid/8096/Default.aspx> (consulté le 31 juillet 2020).

⁹⁴ Ici aussi les spécifications sont censées préciser concrètement ce que cela signifie.

années, leur nocivité pour l'environnement et la santé est pointée du doigt⁹⁵. Ici aussi, les cargaisons doivent contenir un seul type de résine, pour faciliter le recyclage.

3- Les déchets plastiques constitués presque exclusivement d'un des polymères fluorés mentionnés dans une liste qui cette fois est exhaustive (voir encadré vert sur la figure 7). Les polymères fluorés font partie des polymères halogénés : du fluor, substance halogène, est ajouté dans la matière et vient se substituer aux atomes d'hydrogène, améliorant ainsi la résistance thermique, chimique et physique du matériau. Les polymères fluorés sont destinés à des utilisations en milieux hostiles et extrêmes, où les polymères ordinaires se détériorent trop rapidement. Le fluor est un élément chimique essentiel pour les êtres humains, présent en quantité infime dans l'eau que nous buvons : un excès de fluor causé par la détérioration de polymères fluorés dans l'environnement peut être très dangereux pour la santé. Comme pour les autres types de déchets, les polymères fluorés ne doivent pas être mélangés dans les cargaisons destinées au recyclage.

4- Enfin, les mélanges de déchets plastiques constitués de PE, PP et/ou PET sont présumés non dangereux, à condition que ces trois constituants soient destinés à être recyclés séparément (voir encadré jaune sur la figure 7). Notons qu'il s'agit de trois types de polymères non-halogénés très communs et souvent mélangés dans les cargaisons.

La séparation des trois types principaux de déchets plastiques présumés non dangereux est justifiée du point de vue du recyclage, du fait de leurs caractéristiques particulières : certains contiennent du fluor et des additifs, d'autres uniquement des additifs, et les résines ne contiennent que des polymères. La séparation, autant que possible, des différents polymères au sein de chaque type permet également un meilleur recyclage.

Cette nouvelle rubrique, avec sa typologie et les conditions strictes qu'elle pose, permet de limiter le commerce international aux déchets plastiques sains et réellement recyclables, par opposition à la situation actuelle où la plus grande incertitude demeure quant à la qualité des matériaux transportés pour motif de recyclage.

⁹⁵ Voir entre autres : *Plastic & Health : The Hidden Costs of a Plastic Planet*, Center for International Environmental Law, 2019, 84 p., disponible sur <https://www.ciel.org/plasticandhealth/> (consulté le 31 juillet 2020) ; « Des centaines d'additifs inconnus dans les plastiques », *Québec Science*, 18 septembre 2019, disponible sur <https://www.quebecscience.qc.ca/environnement/certaines-additifs-inconnus-plastiques/> (consulté le 31 juillet 2020).

4. <i>Décide d'amender l'annexe IX de la Convention de Bâle en y ajoutant la rubrique B3011 suivante :</i>	
B3011¹¹	<p>Déchets plastiques (voir les rubriques connexes Y48 de l'annexe II et A3210 de la liste A) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les déchets plastiques énumérés ci-dessous, à condition qu'ils soient destinés à être recyclés⁵ d'une manière écologiquement rationnelle et soient presque exempts de contamination et d'autres types de déchets⁶ : <ul style="list-style-type: none"> - Déchets plastiques constitués presque exclusivement⁷ d'un polymère non-halogéné, comprenant, mais non limités aux polymères suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ Polyéthylène (PE) ○ Polypropylène (PP) ○ Polystyrène (PS) ○ Acrylonitrile butadiène styrène (ABS) ○ Téréphtalate de polyéthylène (PET) ○ Polycarbonates (PC) ○ Polyéthers - Déchets plastiques constitués presque exclusivement⁷ d'une résine ou d'un produit de condensation dans leur forme durcie, comprenant, mais non limités aux résines suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ○ Résines uréiques de formaldéhyde ○ Résines phénoliques de formaldéhyde ○ Résines mélaminiques de formaldéhyde ○ Résines époxydes ○ Résines alkydes - Déchets plastiques constitués presque exclusivement⁷ d'un des polymères fluorés suivants⁸ : <ul style="list-style-type: none"> ○ Perfluoroéthylène/propylène (FEP) ○ Alcanes alcoxyles perfluorés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tétrafluoroéthylène/éther d'alkylvinyle perfluoré (PFA) ▪ Tétrafluoroéthylène/éther de méthylvinyle perfluoré (MFA) ○ Fluorure de polyvinyle (PVF) ○ Fluorure de polyvinylidène (PVDF) • Mélanges de déchets plastiques constitués de polyéthylène (PE), polypropylène (PP) et/ou téréphtalate de polyéthylène (PET), à condition que chacun de leurs constituants soit destiné à être recyclé séparément⁹ et d'une manière écologiquement rationnelle et soit presque exempt de contamination et d'autres types de déchets⁶.
<p>⁹ Recyclage/récupération de substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants (opération R3 de la partie B de l'annexe IV) avec tri préalable ou, si nécessaire, stockage temporaire limité à un seul cas, à condition qu'il soit suivi de l'opération R3 et attesté par une documentation contractuelle ou officielle appropriée.</p>	

Figure 7 Extrait de la décision BC-14/12, Amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle.

b) *L'annexe VIII dédiée aux déchets dangereux*

L'amendement fait formellement entrer les déchets plastiques dans la catégorie des déchets dangereux, où jusqu'alors ils ne figuraient pas. Une nouvelle rubrique A3210 est créée, recouvrant les « *déchets plastiques, y compris les mélanges de tels déchets, contenant, ou contaminés par, des constituants figurant à l'annexe I dans une proportion telle qu'ils présentent l'une des caractéristiques de danger énumérées à l'annexe III* ». Cette nouvelle rubrique implique le déclenchement des mécanismes de la Convention encadrant les mouvements de déchets dangereux dès lors que les deux conditions mentionnées ci-dessus sont remplies : les déchets concernés basculent alors automatiquement dans cette catégorie.

2. <i>Décide également d'amender l'annexe VIII de la Convention de Bâle en y ajoutant la rubrique A3210 suivante :</i>	
A3210¹⁰	Déchets plastiques, y compris les mélanges de tels déchets, contenant, ou contaminés par, des constituants figurant à l'annexe I dans une proportion telle qu'ils présentent l'une des caractéristiques de danger énumérées à l'annexe III (voir les rubriques connexes Y48 de l'annexe II et B3011 de la liste B).

Figure 8 Extrait de la décision BC-14/12, Amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle.

Symboliquement, cette nouvelle rubrique acte la reconnaissance du fait que les déchets plastiques, à cause de l'utilisation massive du plastique dans tous les secteurs de l'économie, sont fortement susceptibles d'être mélangés avec d'autres composants et devenir ainsi hautement toxiques. Avant l'amendement, le régime était tout autre : les déchets plastiques étaient *présumés non dangereux*, sauf contamination. Désormais, leur potentielle dangerosité est pleinement reconnue.

c) *L'annexe II dédiée aux catégories de déchets « autres » demandant un examen spécial*

L'annexe II correspond aux déchets qui ne sont pas dangereux conformément à la lettre de la Convention, mais qui requièrent tout de même une considération particulière, un « *examen spécial* ». Avant l'adoption de l'amendement, seules deux catégories figuraient dans cette annexe :

Y46	Déchets ménagers collectés
Y47	Résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers

Figure 9 Extrait de l'annexe II de la Convention de Bâle: Catégories de déchets demandant un examen spécial, avant l'amendement sur les déchets plastiques

L'amendement a ajouté une nouvelle rubrique Y48 à cette annexe. Cet ajout est probablement le plus important de tous ceux que nous avons évoqués dans cette partie, car il est la clef-de-voûte permettant d'atteindre l'objectif principal de l'amendement : parvenir à un meilleur encadrement des mouvements transfrontières de déchets plastiques en général.

En effet, grâce à la technique de la liste négative, tous les « *déchets plastiques, y compris les mélanges de ces déchets* », entrent virtuellement dans cette catégorie, « *à l'exception* » de ceux expressément mentionnés dans la liste, qui correspondent en fait aux déchets plastiques encadrés par les autres nouvelles rubriques créées par l'amendement, soit :

1- les déchets plastiques dangereux de la nouvelle rubrique A3210 ;

2- les déchets plastiques *présumés non dangereux* de la nouvelle rubrique B3011 (constitués presque exclusivement d'un polymère non-halogéné, d'une résine ou d'un produit de condensation, d'un des polymères fluorés mentionnés dans la liste, ou les mélanges de PE/PP/PET), voués à être recyclés d'une manière écologiquement rationnelle et exempts de contamination et d'autres types de déchets.

Tous les déchets plastiques qui ne rentrent pas *de facto* dans ces deux rubriques relèvent de la rubrique Y48, et leurs mouvements internationaux sont donc soumis aux procédures contraignantes de la Convention que nous détaillerons plus loin.

<p>1. <i>Décide d'amender l'annexe II à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en y ajoutant la rubrique suivante :</i></p>	
<p>Y48^{2,3}</p>	<p>Déchets plastiques, y compris les mélanges de ces déchets, à l'exception de ceux qui suivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les déchets plastiques qui sont dangereux en vertu du paragraphe 1 a) de l'article 1⁴ • Les déchets plastiques énumérés ci-dessous, à condition qu'ils soient destinés à être recyclés⁵ d'une manière écologiquement rationnelle et soient presque exempts de contamination et d'autres types de déchets⁶ : <ul style="list-style-type: none"> - Déchets plastiques constitués presque exclusivement⁷ d'un polymère non-halogéné, comprenant, mais non limités aux polymères suivants : <ul style="list-style-type: none"> o Polyéthylène (PE) o Polypropylène (PP) o Polystyrène (PS) o Acrylonitrile butadiène styrène (ABS) o Téréphtalate de polyéthylène (PET) o Polycarbonates (PC) o Polyéthers - Déchets plastiques constitués presque exclusivement⁷ d'une résine ou d'un produit de condensation dans leur forme durcie, comprenant, mais non limités aux résines suivantes : <ul style="list-style-type: none"> o Résines uréiques de formaldéhyde o Résines phénoliques de formaldéhyde o Résines mélaminiques de formaldéhyde o Résines époxydes o Résines alkydes - Déchets plastiques constitués presque exclusivement⁷ d'un des polymères fluorés suivants⁸ : <ul style="list-style-type: none"> o Perfluoréthylène/propylène (FEP) o Alcanes alcoyles perfluorés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tétrafluoréthylène /éther d'alkylvinyle perfluoré (PFA) ▪ Tétrafluoréthylène / éther de méthylvinyle perfluoré (MFA) o Fluorure de polyvinyle (PVF) o Fluorure de polyvinylidène (PVDF)
	<ul style="list-style-type: none"> • Mélanges de déchets plastiques constitués de polyéthylène (PE), polypropylène (PP) et/ou téréphtalate de polyéthylène (PET), à condition que chacun de leurs constituants soit destiné à être recyclé séparément⁹ et d'une manière écologiquement rationnelle et soit presque exempt de contamination et d'autres types de déchets⁶.
<p>¹ UNEP/CHW.14/27, annexe I.</p> <p>² Cette rubrique prend effet le 1^{er} janvier 2021.</p> <p>³ Les Parties peuvent imposer des exigences plus strictes en lien avec cette rubrique.</p> <p>⁴ Voir la rubrique connexe A3210 de la liste A de l'annexe VIII.</p> <p>⁵ Recyclage/récupération de substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants (opération R3 de la partie B de l'annexe IV) ou, si nécessaire, stockage temporaire limité à un seul cas, à condition qu'il soit suivi de l'opération R3 et attesté par une documentation contractuelle ou officielle appropriée.</p> <p>⁶ Les spécifications internationales et nationales peuvent offrir un point de référence pour l'interprétation de l'expression « presque exempts de contamination et d'autres types de déchets ».</p> <p>⁷ Les spécifications internationales et nationales peuvent offrir un point de référence pour l'interprétation de l'expression « presque exclusivement ».</p> <p>⁸ À l'exclusion des déchets produits après l'étape de la consommation.</p>	

Figure 10 Extrait de la décision BC-14/12, Amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle.

Cette nouvelle caractérisation insiste donc à la fois sur la dangerosité « *directe* » des déchets plastiques (rubrique A3210) et la dangerosité « *induite* » par des mouvements transfrontières jusqu'ici incontrôlés menant à des rejets dans l'environnement (rubrique Y48). Elle pose également des conditions strictes permettant des échanges internationaux plus sains, basés sur la recyclabilité réelle des déchets plastiques (rubrique B3011). Cependant, malgré des progrès évidents, cet amendement n'est certainement pas en mesure de régler la totalité des problèmes mondiaux liés aux déchets plastiques.

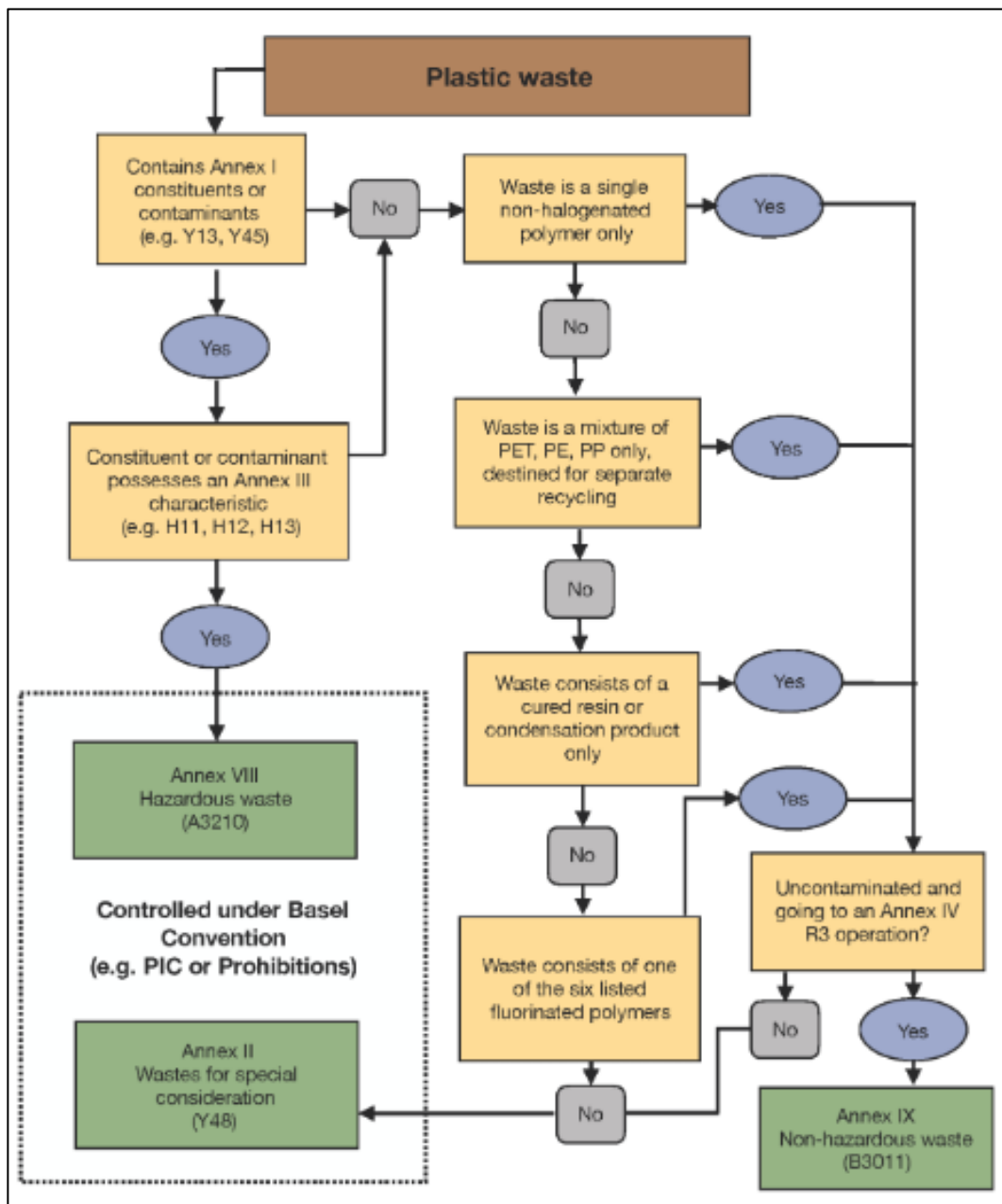


Figure 11 Schéma illustrant les différents régimes désormais applicables aux mouvements transfrontières de déchets plastiques. Source: Basel Action Network (BAN), http://wiki.ban.org/images/3/3e/Norwegian_Implications.pdf

3. La plasticité des problèmes

L'efficacité de cet amendement vis-à-vis de la lutte contre la pollution plastique peut être nuancée de deux façons. S'il est évident qu'il ne peut rien contre les problèmes extérieurs à son champ d'application (b), l'amendement présente aussi certaines faiblesses dans le domaine qui est le sien, soit les mouvements transfrontières de déchets (a).

a) *Les limites inhérentes à l'amendement*

L'atout indéniable de cet amendement est l'encadrement juridique des mouvements transfrontières de déchets plastiques qu'il offre. Cependant, il est important de rappeler que tous les mouvements de déchets plastiques ne sont pas concernés par ce progrès. Les déchets relevant de la nouvelle catégorie B3011 de l'annexe IX, présumés non dangereux, ne seront pas soumis aux mécanismes de la Convention et pourront donc toujours circuler librement entre les pays.

Même en supposant un respect quasi-universel des dispositions de la rubrique concernant le contenu des cargaisons (un seul type de polymère/résine presque exempt de toute contamination), le libre commerce de ces déchets entre pays développés et pays en développement n'empêchera jamais une mauvaise prise en charge dans le pays de destination et *in fine* le rejet dans l'environnement. De façon peut-être plus réaliste cette fois, on peut supposer que certaines cargaisons de déchets pourtant contaminés continueront de passer entre les mailles du filet, les contrôles douaniers dans les ports des pays destinataires ne pouvant couvrir absolument toutes les importations : n'étant pas recyclables, les déchets seront alors livrés à leur sort et pourront finir dans la nature. Cela s'avèrera d'autant plus nocif que, comme vu plus haut, la plupart des plastiques relevant de cette catégorie contiennent des additifs voire du fluor, qui pourront contaminer les milieux naturels et la chaîne alimentaire.

Pour ce qui concerne les déchets plastiques dangereux (annexe IX) et ceux requérant un examen spécial (annexe II), les mouvements transfrontières ne seront pas strictement prohibés mais soumis à des procédures contraignantes basées principalement sur le consentement de l'Etat destinataire à recevoir ces cargaisons⁹⁶. On peut dès lors supposer qu'un Etat destinataire complaisant puisse donner son accord, et ainsi respecter les procédures de la Convention, tout en négligeant le sort réservé aux cargaisons de déchets plastiques sur son territoire. Les rapports de force et de dépendance existant entre Etats exportateurs et Etats destinataires sont susceptibles d'aboutir de la même manière à un consentement contraint de l'Etat destinataire⁹⁷.

Enfin, un problème plus théorique que réel provient des Etats qui n'ont pas accepté l'amendement, voire qui ne sont pas Parties à la Convention de Bâle⁹⁸. Les nouvelles règles ne seraient donc pas applicables à ces pays, qui pourraient poursuivre leurs échanges comme avant. Mais cette situation n'est pas vraiment envisageable puisque 187 Etats sont Parties à la Convention et liés par les amendements adoptés, d'autant que l'article 11 les empêche d'entrer dans ces accords moins contraignants que la Convention avec des Etats non-Parties.

⁹⁶ Les procédures sont évoquées de façon détaillée en : II.A.2. *De la liberté aux restrictions : les effets de la nouvelle caractérisation du déchet plastique sur les mouvements transfrontières*, p.48 et s.

⁹⁷ Hypothèse notamment soutenue dans l'article : « Basel Convention's Plastic Ban Amendment a New Step Against Waste Colonialism », *The Wire*, 21 mai 2019, disponible sur <https://thewire.in/environment/basel-conventions-plastic-ban-amendment-is-a-new-step-against-waste-colonialism> (consulté le 1 août 2020).

⁹⁸ Il est bon de rappeler que les Etats-Unis, premier pays exportateur de déchets plastiques, n'est pas Partie à la Convention.

Cela réduit drastiquement, pour les pays exportateurs non-Parties, les possibilités de trouver un Etat destinataire n'appliquant pas les nouvelles règles.

b) La persistance des problèmes extérieurs au champ d'application de l'amendement

L'amendement sur les déchets plastiques, comme la Convention de Bâle en général, concerne un domaine bien précis de la vie des déchets : les mouvements transfrontières. Si l'encadrement de ces mouvements est évidemment capital pour parvenir à une gestion plus rationnelle et à une diminution de la pollution plastique, il demeure toutefois très circonscrit et ne couvre certainement pas la totalité des problèmes liés au plastique considéré à travers tout son cycle de vie⁹⁹.

En effet, d'autres problématiques d'importance se situent en dehors du cadre de cet amendement. Nous pouvons aborder brièvement les principales, en suivant le cycle de vie du plastique :

- la pollution et les émissions de CO2 engendrées par les procédés pétrochimiques (vapocraquage) permettant d'extraire la matière première du plastique à partir des hydrocarbures ;

- le manque de transparence du processus de fabrication du plastique, avec entre autres l'ajout d'additifs dont les effets sur la santé n'ont pas été testés en amont et l'apparition de substances non désirées¹⁰⁰ dangereuses dans les produits finis ;

- l'adéquation du modèle économique consistant à fabriquer indéfiniment des objets plastiques jetables à la durée de vie très courte (emballages, sacs, vaisselle, etc.) avec les impératifs de protection de l'environnement ;

- la reconnaissance dans les ordres juridiques nationaux des risques sanitaires liés aux objets en plastiques (application du principe de précaution) ;

- la nécessité de repenser le modèle économique lié au plastique en réduisant la production de plastique jetable et en promouvant le recyclage (circularité) ;

- les questions liées à la recyclabilité des plastiques et à leur éventuelle biodégradabilité ;

- la mise en place et le fonctionnement des infrastructures de prise en charge des déchets plastiques (stockage, recyclage, incinération, etc.) dans les pays en développement ;

- l'existence de données fiables sur la production, les mouvements, et les rejets de plastiques dans l'environnement ; ainsi que la mise en place de standards permettant

⁹⁹ Pour un compte-rendu synthétique des lacunes affectant la gestion globale du plastique, voir : « Progress on Plastics Update issue 11: 2019 BRS COPs », p.6, *Collectif*, disponible sur <https://www.ciel.org/reports/unea-progress-on-plastics/> (consulté le 8 août 2020) ; pour une analyse complète, voir : *Combating marine plastic litter and microplastics: An assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches*, op. cit, p.56 et suiv.

¹⁰⁰ NIAS : Non-Intentionally Added Substances.

d'évaluer et de comparer les efforts fournis par les Etats pour parvenir à une gestion plus responsable des plastiques en général ;

- le sort réservé aux quantités gigantesques de déchets plastiques déjà à l'abandon dans l'environnement depuis parfois des décennies.

Pour le moment, il n'existe aucun instrument juridique international encadrant la totalité du cycle de vie du plastique¹⁰¹. Toutes ces problématiques sont donc soit en suspens, soit confrontées isolément sans concertation mondiale ni articulation avec les autres.

Pourtant, il est urgent d'agir : la production mondiale de plastique va être au moins multipliée par deux d'ici à 2050, atteignant 800 millions de tonnes par an, notamment pour répondre à l'augmentation de la demande dans les pays en développement¹⁰². Sans un cadre juridique mondial abordant la totalité du cycle de vie du plastique – donc la totalité des problèmes qu'il génère – les conséquences sur les sociétés (risques sanitaires, gestion impropre des déchets, mouvements transfrontières illicites, etc.) et l'environnement (pollution des océans, microparticules, contamination de la chaîne alimentaire, etc.) n'en seront que plus désastreuses.

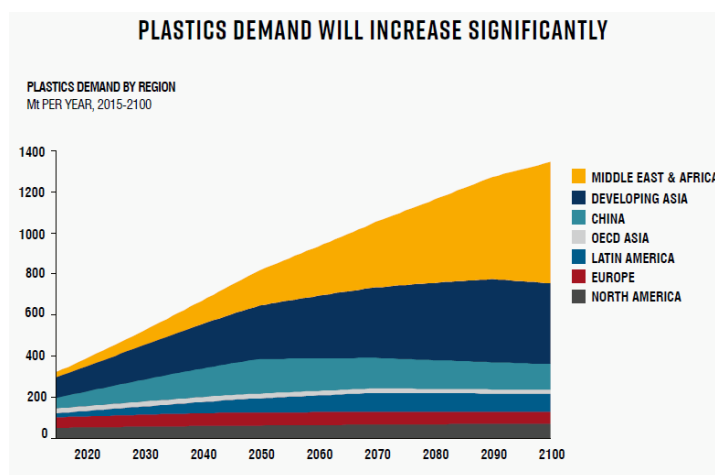


Figure 12 Projection de la demande en plastique par régions du monde, 2015-2100. Source: *The Circular Economy, Material Economics, 2018*.

Deux autres facteurs extérieurs à l'amendement peuvent empêcher une gestion effective de la pollution plastique. D'abord, les gouvernements nationaux restent libres d'établir leurs priorités. La pandémie actuelle de SRAS-COV-2 (Covid-19) est un cas d'école : les efforts menés dans certains pays depuis plusieurs années pour réduire l'usage des plastiques jetables ont été clairement relégués au second plan pour lutter contre l'épidémie. D'autres priorités sont susceptibles d'éclipser les préoccupations environnementales liées au plastique : croissance économique, instabilité politique, etc. Également, la Convention de Bâle ne dispose pour le moment d'aucun mécanisme contraignant permettant de sanctionner le non-respect des engagements pris par les Parties : Le Protocole du 10 décembre 1999 *sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux*¹⁰³ nécessite au moins vingt ratifications pour entrer en

¹⁰¹ Voir la note de bas de page n°16 en page 10 pour des réflexions sur cette hypothèse.

¹⁰² *The Circular Economy - a Powerful Force for Climate Mitigation*, Material Economics, 2018, p.78 et suiv. disponible sur <https://materialeconomics.com/publications/the-circular-economy> (consulté le 2 août 2020) ; voir aussi le rapport *Plastic & Health, op. cit.*, p.5-6.

¹⁰³ Accessible à l'adresse suivante, à la fin du document, après les annexes à la Convention de Bâle: <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx> (consulté le 2 août 2020).

vigueur. Or à l'heure actuelle, seules 12 Parties ont ratifié le texte¹⁰⁴. Cette absence de sanction contribue à relativiser le caractère obligatoire des dispositions de la Convention.

Il convient désormais d'aborder les conséquences concrètes de cette nouvelle caractérisation sur le régime juridique applicable aux échanges internationaux de déchets plastiques.

¹⁰⁴ Pour plus de détails sur les ratifications du protocole, voir : « Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/TheProtocol/tabid/1345/Default.aspx> (consulté le 2 août 2020).

II. Des changements majeurs dans le droit du commerce international des déchets plastiques

L'entrée en vigueur de l'amendement analysé précédemment, avec la nouvelle vision qu'il implique, va considérablement bouleverser le régime juridique applicable aux échanges internationaux de déchets plastiques, dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement (A). Ce bouleversement ne va pas sans poser de questions quant à l'articulation des régimes juridiques internationaux issus de sources différentes mais s'adressant à un même objet, en l'espèce l'OMC et les AEM. Si les débats sur cette problématique sont majoritairement théoriques, la situation engendrée par l'adoption de l'amendement nous semble propice au déclenchement d'un premier litige concret devant les « tribunaux » de l'OMC (B).

A. D'un produit librement échangeable régi par le droit de l'OMC à un produit strictement réglementé pour des motifs environnementaux

Si les mouvements internationaux de déchets non dangereux ou ne demandant pas un examen spécial sont encadrés par le droit de l'OMC qui promeut le libre-échange des marchandises (1), le régime international applicable aux mouvements de déchets dangereux ou « autres » est beaucoup plus restrictif (2). Les vifs débats entre les Etats-Unis et les autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à propos de la transposition de l'amendement au sein du système spécifique de l'organisation dédié aux mouvements transfrontières de déchets nous permettront d'illustrer clairement les approches divergentes de la question (3).

1. Un régime de droit commun libéral pour les mouvements internationaux de déchets non dangereux

Il nous semble important de présenter le plus brièvement et clairement possible les principes du droit de l'OMC applicables aux échanges de marchandises (a). Avoir ces règles en tête permettra en effet une bonne compréhension du régime applicable aux mouvements internationaux de déchets plastiques non dangereux (b), mais aussi de la dernière partie de cette étude dédiée aux possibilités de conflits entre l'ordre juridique de l'OMC et celui issu des AEM¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Voir II.B. *Droit de l'OMC et droit issu des accords environnementaux multilatéraux (AEM) : au-delà d'une articulation théorique complexe, un premier litige concret ?*, p. 57 et s.

a) *Le droit de l'OMC : un régime commun basé sur le libre-échange des biens et un régime dérogatoire permettant des exceptions pour des motifs environnementaux bien précis*

Le régime de droit commun.

Depuis l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT¹⁰⁶) de 1947, les relations économiques entre Etats sont basées sur le principe du libre-échange des marchandises et des services. L'Accord de 1947, censé être provisoire, fut révisé à l'issue des négociations de l'Uruguay Round (1986-1994) qui aboutirent à l'adoption de l'Accord de Marrakech¹⁰⁷, le 15 avril 1994. L'Organisation mondiale du commerce fut créée¹⁰⁸, ainsi qu'un système beaucoup plus intégré d'accords encadrant les divers aspects du commerce international. Les suivants nous intéressent particulièrement¹⁰⁹:

- l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 (version légèrement modifiée du GATT de 1947) ;
- l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), qui s'adresse aux mesures techniques édictées par les Etats, comme les réglementations techniques à l'import-export abordées plus haut ou les procédures d'évaluation de la conformité ;
- le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui institue un Organe de règlement des différends (ORD) capable d'établir des groupes spéciaux composés d'experts en droit commercial afin de proposer des recommandations aux litiges portés devant l'institution, avec possibilité pour les parties de faire appel devant un Organe d'appel dont les décisions ne pourront être invalidées qu'en cas de consensus des membres.

L'objectif général visé par ce cadre juridique international complexe est celui d'un marché global unique, où la libre concurrence entre opérateurs économiques permet aux consommateurs d'avoir accès à des biens et services de qualité aux prix les plus bas. Pour parvenir à ce but, quatre principes capitaux, matrices d'une économie libre-échangiste et armature du régime juridique de principe applicable aux échanges internationaux, constituent la discipline à observer par tous les Etats membres de l'OMC :

1) L'élimination progressive de la protection commerciale, donc des droits de douanes. Les différents cycles de négociations commerciales depuis 1947 ont en moyenne fait chuter ces derniers de 40% à 4%¹¹⁰.

¹⁰⁶ En anglais : *General Agreement on Tariffs and Trade*.

¹⁰⁷ *Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*, 15 avril 1994, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm (consulté le 3 août 2020).

¹⁰⁸ Elle regroupe aujourd'hui 164 membres. Pour plus d'information sur les membres, voir : « Comprendre l'OMC - Liste des Membres et Observateurs », *OMC*, disponible sur https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm (consulté le 4 août 2020).

¹⁰⁹ Tous les accords du système de l'OMC sont disponibles sur la page « Textes juridiques de l'OMC », *OMC*, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm (consulté le 3 août 2020).

¹¹⁰ O. PAYE, « L'OMC et la protection de l'environnement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1996, vol. 1528, 23, pp. 1-41, p.9, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1996-23-page-1.htm>.

2) La non-discrimination entre produits similaires, matérialisée par deux articles fondamentaux du GATT. L'article I établit la clause du traitement général de la nation la plus favorisée :

« 1. Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. »

Autrement dit, tout avantage (droits de douanes, impositions, taxes, etc.) octroyé à un produit importé ou exporté par un Etat membre devra systématiquement être octroyé à tout autre produit similaire importé ou exporté, de sorte qu'aucun traitement préférentiel ou défavorable ne puisse être appliqué à certains produits.

L'article III établit quant à lui la clause du traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures, qui s'adresse cette fois au marché intérieur des Etats :

« 2. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. [...]

4. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. »

Les produits importés sur le marché intérieur d'un Etat ne doivent pas subir de discrimination à travers les impositions de toute nature ou les normes applicables, dans l'objectif de privilégier les produits nationaux.

Ceci pour la notion de non-discrimination. Mais qu'est-ce qu'un produit « *similaire* » ? La notion de similarité n'a pas été ancrée dans les textes, elle reste fluctuante et à interpréter au cas par cas pour chaque affaire¹¹¹.

3) L'élimination progressive des restrictions quantitatives, prévue à l'article XI :

« 1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un

¹¹¹ Pour une étude plus détaillée du critère de similarité, voir : J.-M. ARBOUR, H. TRUDEAU, J. SOHNLE et S. LAVALLEE, *Droit international de l'environnement*, 2016, vol.2, p.1065.

produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé. »

Il est interdit d'empêcher (embargos) ou de restreindre (quotas) physiquement les flux internationaux de marchandises, les seuls instruments acceptables étant économiques (droits de douane, impositions, etc.).

4) L'encadrement restrictif des subventions publiques accordées au secteur privé, afin de fausser le moins possible la concurrence entre opérateurs économiques.

Le régime dérogatoire.

Le système de l'OMC est relativement souple : il prévoit des exceptions à la discipline libérale, à condition que certaines conditions soient strictement remplies.

L'article XX du GATT prévoit des *Exceptions générales*, dont deux points méritent notre attention puisqu'ils concernent la protection de l'environnement :

« b) [Mesures] nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ; [...]

g) [Mesures] se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ; ».

Les champs des objectifs légitimes justifiant des mesures dérogatoires sont spécifiques, la protection de l'environnement en général n'y figurant pas. Les mesures prises dans ces champs, tout d'abord, ne doivent pas être « *appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* ». Les mesures prises en vertu de l'article XX b) doivent être strictement « *nécessaires* », c'est-à-dire inévitables : toutes les autres solutions moins incompatibles avec le régime de principe doivent avoir été examinées et jugées impraticables¹¹². Les mesures relevant du g) doivent seulement « *se rapporter* » à la conservation des ressources naturelles épuisables (ce qui est moins strict que la nécessité), mais elles doivent également être accompagnées de mesures nationales allant dans le sens de cet objectif.

Enfin, l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) autorise les Etats à adopter des réglementations techniques à l'import-export restreignant les échanges commerciaux pour parvenir à des objectifs légitimes :

¹¹² O. PAYE, « L'OMC et la protection de l'environnement », *op. cit.*, p.27.

« 2.2 Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. [...] » (article 2).

Il convient de relever plusieurs éléments importants. Cette exception-là ne concerne qu'un certain type de mesures : le règlement technique, défini à l'annexe I de l'accord OTC comme un « *document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire.* [...] » Le champ est plus restreint que celui de l'article XX du GATT, qui couvre les mesures de toute nature. Notons également que, cette fois, la protection de l'environnement en général est expressément citée parmi les motifs légitimes.

On retrouve aussi la condition de nécessité de la mesure. Toutefois¹¹³, si la mesure en question est adoptée conformément aux normes internationales existantes en la matière, l'accord OTC précise que l'obstacle qu'elle pose au commerce international sera présumé nécessaire – cette présomption étant réfragable (article 2.5).

Précisons pour terminer que ces mesures techniques, comme les mesures de l'article XX du GATT, ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée au commerce international.

b) Application concrète de ces régimes juridiques aux mouvements de déchets plastiques : liberté d'échanges et mesures nationales possibles mais restreintes

Les bases du cadre juridique international applicable désormais posées, il convient d'analyser le tour que prennent ces règles vis-à-vis des mouvements transfrontières de déchets plastiques.

Précisons d'emblée que la problématique des déchets n'est évoquée nulle part dans les nombreux accords composant le système de l'OMC. Les déchets dangereux ou méritant un examen spécial sont *de facto* exclus du système de libre-échange puisqu'encadrés par celui de la Convention de Bâle¹¹⁴. Nous pouvons en déduire que les déchets non régulés par ce traité tombent sous le régime de principe de l'OMC : avant l'amendement, tous les déchets

¹¹³ *Ibid*, p.28 et suiv.

¹¹⁴ Voir : II.A.2. *De la liberté aux restrictions : les effets de la nouvelle caractérisation du déchet plastique sur les mouvements transfrontières*, p. 48 et s.

plastiques sauf ceux contaminés par des substances dangereuses (annexe I) et présentant une caractéristique de danger (annexe III) étaient soumis au régime de libre-échange ; après l'amendement, seuls les déchets plastiques propres et voués à être recyclés de l'annexe IX¹¹⁵ relèveront de ce régime.

Toutefois, les Etats peuvent intervenir dans ce cadre libéral en actionnant le régime d'exception évoqué ci-dessus, à condition bien entendu que les mesures prises respectent toutes les conditions évoquées. L'immense majorité des mesures étatiques adoptées au sujet des mouvements de déchets plastiques sont des règlements techniques à l'import-export¹¹⁶, soit des *obstacles techniques au commerce* selon la terminologie de l'OMC (voir figure 13) : ceux-ci précisent les standards de qualité attendus pour permettre un recyclage optimal des matériaux.

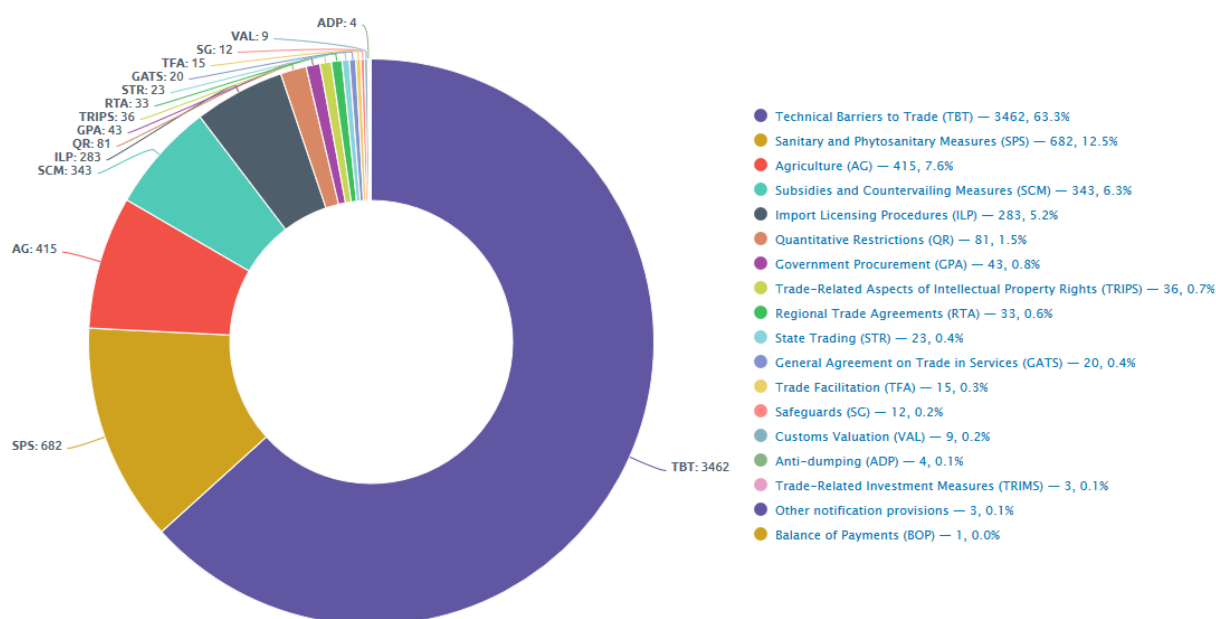


Figure 13 Répartition des mesures étatiques en lien avec l'environnement notifiées à l'OMC par les Etats entre 2009 et 2018, en fonction de la catégorie à laquelle ces mesures appartiennent. On constate que 63,3% des mesures sont des OTC ("TBT").
Source : OMC, Environmental database.

Et pour cause, une rapide évaluation des options ouvertes aux Etats pour réglementer les mouvements de déchets plastiques sans enfreindre les conditions posées par les textes montre que :

1) les exceptions concernant la sécurité de l'article XXI GATT ne sont pas pertinentes ;

2) l'exception de l'article XX g) GATT concernant la conservation des ressources naturelles épuisables est difficilement envisageable en l'espèce ; la seule porte d'entrée se situant au niveau de la matière première composant les objets en plastiques, le pétrole, ressource naturelle épuisable. Mais encore faudrait-il prouver que 1/ les restrictions ou interdictions nationales visant les mouvements de déchets plastiques contribuent à conserver

¹¹⁵ Voir I.B.2.a. *L'annexe IX dédiée aux déchets présumés non dangereux*, p. 30 et s.

¹¹⁶ Tels que nous les avons présentés en I.A.2.c : *Le rôle des réglementations nationales techniques à l'import-export*, p. 21 et s.

la ressource naturelle en question, et 2/ des mesures conjointes restreignant la production ou la consommation nationales afin de préserver la ressource naturelle existant...

3) l'exception de l'article XX b) relative à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux nous semble aussi difficilement invocable puisqu'il faut établir l'absolue nécessité de la mesure et l'absence d'alternative permettant d'atteindre les mêmes objectifs sans heurter le commerce international. Mais toutes les portes ne semblent pas fermées pour autant, comme le point suivant va le suggérer.

4) L'exception prévue pour les règlements techniques nationaux dans le cadre de l'accord OTC s'avère praticable en l'espèce. L'adoption de tels règlements au sujet des importations de déchets plastiques permet de fixer des seuils de contamination et de mélanges acceptables pour éviter tout risque sanitaire ou environnemental et pour recycler correctement les déchets. Cela permet aussi de préciser les méthodes d'inspection des cargaisons afin d'éviter d'éventuelles « *pratiques de nature à induire en erreur* ». Ces mesures apparaissent nécessaires puisque sans elles, les probabilités de mauvais traitement des déchets et de contamination de ceux-ci sont accentuées, générant des risques pour « *la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement* ».

L'interdiction d'importer différentes sortes de déchets – y compris plastiques – décidée par la Chine en 2018 a justement pris la forme d'un tel règlement technique. Les principaux motifs développés dans la notification adressée au Secrétariat de l'OMC¹¹⁷ sont les « *larges quantités de déchets impropres ou même dangereux mélangés dans les déchets solides destinés à servir de matières premières* » qui « *polluent gravement l'environnement en Chine* », ainsi que la nécessité de protéger la santé des citoyens. Il est d'ailleurs légitime de se demander si de tels arguments ne pourraient pas justifier une mesure d'exception prise au titre de l'article XX b) du GATT (voir 3) ci-dessus).

Le cadre juridique international applicable aux déchets plastiques non contrôlés par la Convention de Bâle reste donc celui de l'OMC, guidé par le libre-échange des marchandises. Les Etats disposent d'une étroite – mais tout de même existante – panoplie de mesures pour réguler l'import et l'export de ces déchets. Cependant il est bon de noter que l'étendue des déchets soumis au régime de libre-échange s'est énormément rétrécie depuis l'adoption de l'amendement, les mécanismes de la Convention de Bâle étant désormais largement applicables.

¹¹⁷ Notification G/TBT/N/CHN/1211, OMC - Base de données documentaire, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=237688&CurrentCatalogueIdIndex=0 (consulté le 4 août 2020).

2. De la liberté aux restrictions : les effets de la nouvelle caractérisation du déchet plastique sur les mouvements transfrontières

Comme nous avons déjà pu le voir au long de cette étude, l'amendement adopté par les Parties à la Convention de Bâle en 2019 a permis d'élargir l'emprise des mécanismes de contrôle prévus par cette dernière à la plupart des transports de déchets plastiques, là où auparavant seule une infime fraction d'entre eux était concernée (déchets contaminés par des substances dangereuses et présentant une ou des caractéristiques de danger).

Comme évoqué ci-dessus, pour les mouvements transfrontières de déchets non concernés par la Convention de Bâle, les seules normes internationales contraignantes applicables sont celles du système de l'OMC, qui visent à garantir la fluidité des échanges de marchandises entre nations. Au niveau proprement national, les Etats disposent d'une marge de manœuvre plus ou moins étroite via les exceptions prévues par le système de l'OMC et les règlements techniques.

En revanche, une toute autre gamme de normes internationales contraignantes a vocation à s'appliquer aux mouvements internationaux de déchets encadrés par le système de la Convention, quitte d'ailleurs à poser des questions sur sa cohabitation avec le régime commun de l'OMC¹¹⁸. Cette fois, les Etats ne disposent plus d'une (étroite) possibilité de régler mais ont l'obligation de prendre les mesures prévues par la Convention de Bâle pour contrôler les mouvements des déchets concernés. Le cadre juridique international à respecter est en quelque sorte retourné sur lui-même : des mesures – ou de l'absence de mesures – visant à favoriser le commerce international, les Etats doivent désormais passer aux mesures encadrant strictement les mouvements de « marchandises » jugées dangereuses pour l'environnement et la santé.

Le schéma de la figure 14 ci-dessous illustre les deux régimes applicables en fonction des cas.

Les obligations générales édictées par le texte de la Convention (a) sont matérialisées dans les faits par la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) qui doit être appliquée lors de chaque mouvement de déchets dangereux ou « autres » (b). Cette procédure contraignante devrait permettre de largement changer la manière dont sont effectués les échanges internationaux de déchets plastiques, et ce pour le bien des pays en voie de développement et de l'environnement en général (c).

¹¹⁸ Cette question est plus amplement évoquée dans la dernière sous-partie, II.B. *Droit de l'OMC et droit issu des accords environnementaux multilatéraux (AEM) : au-delà d'une articulation théorique complexe, un premier litige concret ?*, p. 57 et s.

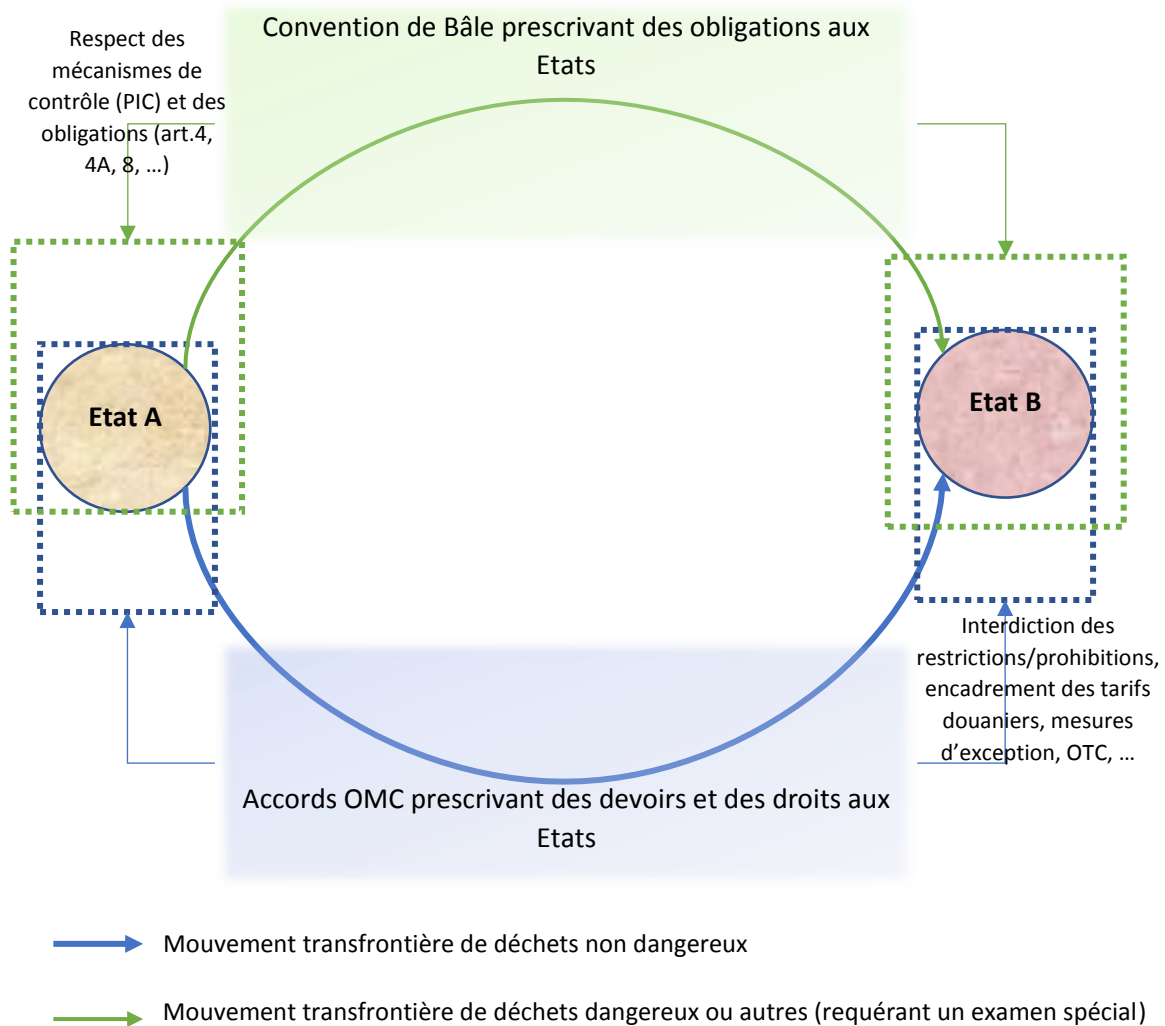


Figure 14 Illustration des cadres juridiques internationaux et nationaux applicables en fonction de la nature des déchets transportés (catégories de la Convention de Bâle). Vincent Déchaux

a) *Les obligations générales incombant aux Parties concernées par les mouvements transfrontières de déchets plastiques dangereux ou autres*

Il convient de se tourner vers le texte de la Convention, qui énonce les comportements que les Parties concernées par des mouvements transfrontières de déchets dangereux ou « autres » doivent adopter.

L'article 4 est un des piliers de la Convention, puisqu'il pose les obligations générales incombant aux Parties. Bien qu'il s'intitule « *Obligations générales* », cet article commence par énoncer un droit : celui, pour toute Partie, d'interdire l'importation de déchets dangereux ou « autres » en vue de leur élimination (1.a.). De cela découle l'interdiction, pour toute Partie, d'exporter de tels déchets vers une Partie ayant préalablement interdit leur importation (1.b). Sans interdiction édictée au préalable, la Partie d'importation doit donner son accord spécifique par écrit à la Partie d'exportation, sans quoi cette dernière ne peut autoriser le mouvement (1.c).

Les Parties doivent prendre toutes les mesures afin que les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou « *autres* » n'aient lieu que dans trois cas :

◊ si l'Etat d'exportation ne dispose pas des moyens techniques permettant une élimination selon des méthodes de gestion écologiquement rationnelles (GER – ESM¹¹⁹ en anglais) ;

◊ si les déchets constituent une matière brute utilisable par les industries de recyclage ou récupération de l'Etat d'importation ;

◊ si le mouvement est conforme à d'autres critères fixés par les Parties en conformité avec les objectifs de la Convention (9.).

Lorsque le mouvement est autorisé, les Parties concernées doivent s'assurer que les déchets sont étiquetés et identifiés conformément aux règles et normes internationales pertinentes (7.b), et accompagnés d'un document spécifique de mouvement depuis le lieu de départ jusqu'au lieu d'élimination (7.c)¹²⁰. L'Etat producteur des déchets a également l'obligation de s'assurer que ceux-ci seront traités selon des méthodes de gestion écologiquement rationnelles dans l'Etat d'importation ou ailleurs (8.)¹²¹.

Les Parties doivent s'abstenir d'engager toute exportation de tels déchets vers, ou toute importation en provenance, des Etats non-Parties à la Convention de Bâle (5.)

Lorsque le mouvement ne peut être mené à bien conformément aux clauses du contrat et qu'aucune solution alternative respectant les méthodes de GER n'est trouvée dans les 90 jours, l'Etat d'exportation a le devoir de réimporter les déchets en question pour les éliminer autrement (Article 8).

Enfin, depuis le 5 décembre 2019 le « *Ban Amendment* » est entré en vigueur pour 99 Parties¹²² : un nouvel article 4A vient interdire aux Etats mentionnés à l'annexe VII (Etats de l'OCDE) d'exporter des déchets dangereux pour élimination ou recyclage vers des pays non mentionnés dans cette même annexe, soit les pays en voie de développement. Cet amendement faisait partie des négociations depuis 1999, mais n'avait jusqu'alors pas atteint le nombre minimal de ratifications pour entrer en vigueur.

¹¹⁹ *Environmentally Sound Management*.

¹²⁰ Modèle de document de mouvement téléchargeable sur la page « Notification & Movement Documents », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Procedures/NotificationMovementDocuments/tabid/1327/Default.aspx> (consulté le 6 août 2020).

¹²¹ Pour plus d'information sur la notion de gestion écologiquement rationnelle, voir : « Basel Convention's Environmentally Sound Management Toolkit Assists Parties to Protect Human Health and the Environment », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/?tabid=3615> (consulté le 6 août 2020).

¹²² « Ratification of the Basel Convention Ban Amendment », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/BanAmendment/tabid/1344/Default.aspx> (consulté le 6 août 2020).

b) Des obligations théoriques édictées par la Convention aux mouvements internationaux concrets : la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC¹²³)

En pratique, les obligations susmentionnées sont mises en œuvre via la procédure de consentement préalable en connaissance de cause décrite à l'article 6. Quatre étapes que nous allons brièvement détailler jalonnent le mouvement transfrontière effectué conformément aux prescriptions de la Convention : la notification, le consentement de l'Etat d'importation et la délivrance du document de mouvement, le mouvement transfrontière en lui-même, la confirmation d'élimination¹²⁴.

① La notification.

L'opérateur économique ayant produit les déchets doit tout d'abord avertir les autorités publiques de sa volonté d'exporter les déchets. Ces dernières, après examen du cas, peuvent refuser ou accepter l'idée d'un tel mouvement. Si elles acceptent, l'Etat d'importation ainsi que les éventuels Etats de transit doivent être informés au moyen d'un document de notification. En parallèle, l'entreprise exportatrice doit conclure un contrat avec l'entité du pays d'importation chargée de l'élimination des déchets, dans le respect des principes de la Convention (GER, entre autres).

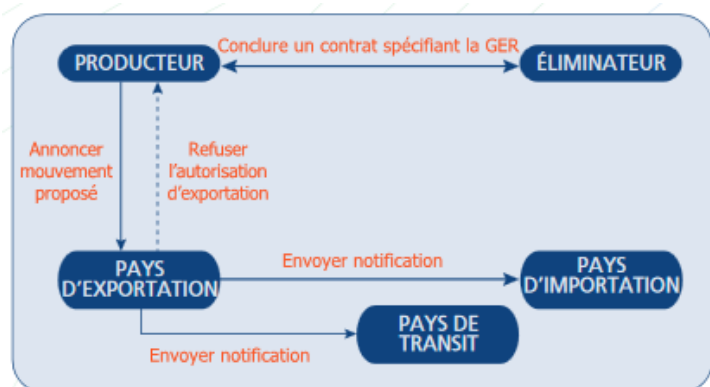


Figure 15 Schéma détaillant l'étape de notification de la procédure PIC. Source: *Le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux*, Mars 2015, Comité chargé d'administrer le mécanisme visant à faciliter l'exécution et le respect des obligations de la Convention de Bâle

② Consentement de l'Etat d'importation et délivrance du document de mouvement.

Les autorités de l'Etat d'importation doivent donner leur accord ou faire part de leur refus par écrit aux autorités de l'Etat d'exportation. En cas d'accord, elles doivent confirmer qu'un contrat juridiquement contraignant a bien été établi entre l'entreprise productrice des déchets et l'entreprise éliminatrice. Les Etats de transit doivent également donner leur accord pour que la cargaison traverse leur territoire. Cela fait, l'Etat d'exportation peut délivrer le

¹²³ En anglais *Prior Informed Consent*.

¹²⁴ Une explication synthétique de la procédure est disponible dans la publication *Le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux*, Comité chargé d'administrer le mécanisme visant à faciliter l'exécution et le respect des obligations de la Convention de Bâle, 2015, téléchargeable à l'adresse: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/BrochuresLeaflets/tabid/2365/Default.aspx>; (consulté le 6 août 2020); pour une explication technique et complète, se référer au *Guide to the Control system* établi par le Secrétariat (anglais uniquement), téléchargeable sur <http://www.basel.int/Implementation/Controllingtransboundarymovements/Guidance/tabid/4313/Default.aspx> (consulté le 5 août 2020).

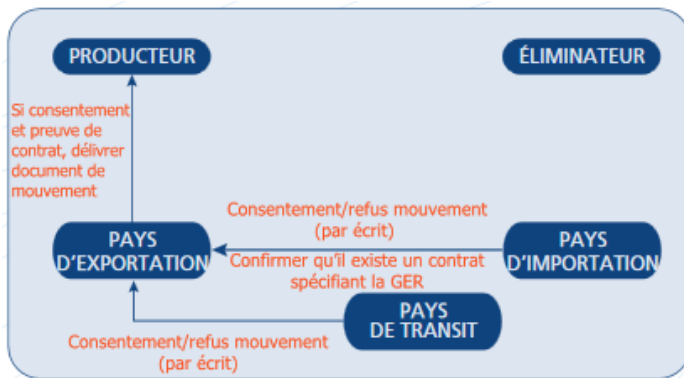


Figure 16 Schéma illustrant l'étape de consentement et de délivrance du document de mouvement. Source: *ibid.*

document de mouvement dûment rempli à la société détenant les déchets. Le trajet peut alors avoir lieu.

③ Le mouvement transfrontière.

Tout au long de son trajet, la cargaison de déchets dangereux ou « autres » sera identifiée par le document de mouvement spécifiant les détails (nature, provenance, destination, type d'emballage, etc.) et aussi par le document de notification (facultatif la plupart du temps), afin que les autorités publiques des différents pays concernés puissent tout le temps être informées de la nature et de l'état de cette cargaison. Une fois que l'entreprise éliminatrice a bel et bien reçu les déchets, elle accuse réception en signant le document de mouvement qu'elle renvoie ensuite à l'entreprise productrice et à l'Etat d'exportation.

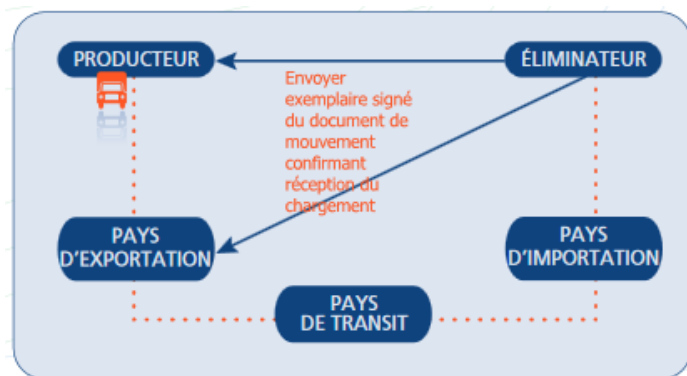


Figure 17 Schéma illustrant l'étape du mouvement transfrontière des déchets. Source: *ibid.*

④ La confirmation d'élimination.

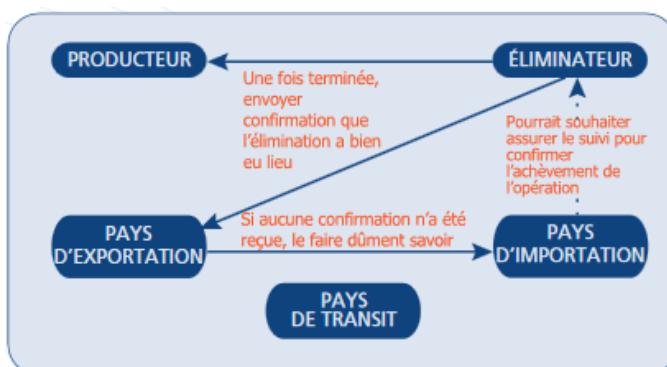


Figure 18 Schéma détaillant l'étape de la confirmation d'élimination. Source: *ibid.*

Conformément aux clauses du contrat, l'entreprise éliminatrice doit confirmer aux autorités publiques ainsi qu'à la société exportatrice l'élimination des déchets. En l'absence de confirmation, l'Etat d'exportation doit avertir les autorités de l'Etat d'importation, qui pourront prendre les mesures nécessaires pour connaître le sort de la cargaison.

Ce résumé succinct des étapes que doivent respecter les cargaisons de déchets dangereux ou « autres » vise essentiellement à souligner que les règles applicables sont tout sauf celles du

libre-échange : les autorités publiques des divers pays concernés doivent constamment donner leur aval, puis être informées à chaque étape jusqu'à l'élimination effective. Nous sommes bien en présence d'une procédure destinée *in fine* à protéger l'environnement et la santé des personnes.

c) *Ce qui a lieu aujourd'hui mais ne sera plus possible demain*

Grâce à ces procédures contraignantes, les autorités publiques des pays importateurs de déchets plastiques, comme par exemple les pays d'Asie du sud-est confrontés à des afflux massifs depuis l'interdiction de les importer en Chine (Malaisie, Thaïlande, Indonésie, Philippines, ...), bénéficieront d'un outil très utile pour garder le contrôle sur les mouvements transfrontières. En effet, désormais toute velléité d'importation devra être notifiée aux autorités publiques, et ne pourra avoir lieu sans leur consentement explicite.

Tout l'intérêt de l'amendement réside moins dans le contrôle des mouvements de déchets plastiques effectivement dangereux (annexe VIII) que dans le contrôle de toutes les « autres » cargaisons de déchets plastiques par défaut (annexe II), dès que celles-ci ne remplissent pas les critères stricts posés par l'annexe IX (un type de polymère, sans contamination ni mélange, voué à être recyclé¹²⁵). Car l'essentiel des problèmes provient de ce type de cargaisons à l'heure actuelle, même si leur contenu n'est pas proprement « dangereux » selon les annexes de la Convention de Bâle. Plutôt que de présumer la bonne foi des convoyeurs et la licéité du contenu des containers comme le fait le système actuel, le nouveau cadre privilégiera le contrôle strict de tout ce qui ne correspond pas aux canons établis par l'annexe IX.

Les 69 containers remplis de déchets plastiques soi-disant « recyclables » arrivés aux Philippines en 2014, à l'origine d'une dispute diplomatique avec le Canada d'où provenaient les déchets, n'auraient certainement pas pu parvenir à bon port si facilement avec les nouvelles règles¹²⁶. Les déchets étaient largement contaminés par toutes sortes de débris ménagers, donc impossibles à recycler. De plus, les autorités philippines n'étaient pas au courant d'un tel transport. De la même manière, nous pourrions citer, parmi beaucoup d'autres exemples, les milliers de tonnes de déchets plastiques contaminés et mélangés avec des déchets électroniques, des CDs ou des cartons souillés expédiés depuis les Etats-Unis, l'Australie ou encore le Royaume-Uni vers la Malaisie ces dernières années¹²⁷.

Avec les nouvelles règles issues de l'amendement, ces cargaisons auraient dû être notifiées aux autorités publiques des pays d'importation, avec le détail précis du contenu de chaque container. Les pays en question auraient donc eu leur mot à dire. On peut toutefois supposer la malhonnêteté de certains opérateurs économiques qui pourraient tenter de faire passer de telles cargaisons pour des déchets recyclables de l'annexe IX. Il nous semble que la détermination générale actée par l'adoption rapide de l'amendement se retrouverait dans

¹²⁵ Voir I.B.2.a. *L'annexe IX dédiée aux déchets présumés non dangereux*, p.30 et s.

¹²⁶ « Philippines Sends Tonnes of Rubbish Back to Canada », *BBC News*, 31 mai 2019, disponible sur <https://www.bbc.com/news/world-asia-48455440> (consulté le 5 août 2020).

¹²⁷ R. IBBETSON, « Malaysia to return 3,000 tonnes of non-recyclable plastic to countries », *Daily Mail Online*, 28 mai 2019, disponible sur <https://www.dailymail.co.uk/news/article-7077295/Malaysia-send-3-000-tonnes-plastic-waste-countries-origin.html> (consulté le 9 août 2020).

une vigilance accrue des Etats, exportateurs comme importateurs. De plus, il sera beaucoup plus facile pour les agents des douanes de vérifier si une cargaison rencontre les critères stricts de l'annexe IX ou pas. Enfin, l'indignation soulevée si de telles pratiques étaient découvertes ne manquerait pas d'avoir des impacts sur les opérateurs économiques concernés. Ceci est notre point de vue et devra indéniablement être confronté à la réalité de l'application de ces nouvelles règles, dans les années à venir.

Quoi qu'il en soit, il nous semble intéressant de terminer cette partie en évoquant les démêlés à l'œuvre au sein de l'OCDE, où les tenants d'un régime d'échange libéral s'opposent à l'amendement et à son approche restrictive.

3. Le conflit intra-OCDE sur la mise en œuvre de l'amendement, ou les démêlés entre les approches libérale et réglementaire

L'OCDE est une organisation internationale regroupant les 36 Etats les plus riches de la planète. Pour rappel, l'article 11 de la Convention de Bâle stipule que les Parties peuvent entrer dans des accords spécifiques sur les mouvements transfrontières de déchets avec d'autres Parties ou des Etats non-Parties, à condition toutefois que les niveaux de protection et de gestion écologiquement rationnelle posés par la Convention soient respectés par ces accords. Autrement dit, ces derniers ne peuvent en aucun cas être moins protecteurs que la Convention de Bâle.

L'OCDE dispose de son propre système de contrôle des mouvements transfrontières de déchets¹²⁸, applicable entre les 36 Etats-membres. Deux types de procédures sont applicables : la procédure de contrôle verte pour les déchets non dangereux, sans risque pour l'environnement ou la santé ; et la procédure orange, pour les déchets dangereux qui méritent une attention particulière. Ce système est en fait une transposition directe de celui de la Convention de Bâle, à laquelle tous les Etats-membres de l'OCDE – sauf les Etats-Unis – sont Parties¹²⁹. La procédure orange correspond à la procédure PIC applicable pour les déchets dangereux et autres¹³⁰, tandis que la procédure verte ne diffère pas des contrôles normaux applicables aux transports commerciaux communs, et correspond en ceci à l'absence de procédure spécifique prévue par la Convention pour les mouvements de déchets non dangereux.

Comme 35 des 36 membres de l'OCDE sont Parties à la Convention de Bâle, les dispositions de l'article 11 sont applicables. C'est pourquoi les amendements ou décisions prises dans le cadre de la Convention sont automatiquement transposés dans le système de l'OCDE pour

¹²⁸ « Système de contrôle de l'OCDE concernant les déchets destinés à des opérations de valorisation », OCDE, disponible sur <https://www.oecd.org/fr/env/dechets/systemedecontroledelocdeconcernantlesdechetsdestinesadesoperationdsvalorisation.htm> (consulté le 6 août 2020).

¹²⁹ Pour plus de détails sur les membres : « About the OECD », OCDE, disponible sur <http://www.oecd.org/about/> (consulté le 7 août 2020).

¹³⁰ Evoquée en II.A.2.c. *Des obligations théoriques édictées par la Convention aux mouvements internationaux concrets : la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC)*, p. 50 et s.

atteindre un niveau de protection équivalent, sauf objection d'un des Membres dans les 60 jours suivants.

Les Etats-Unis ont formulé une objection par courrier adressé à l'OCDE le 3 juillet 2019¹³¹, quelques jours avant l'expiration du délai (le 10 juillet 2019). Les mêmes arguments que ceux avancés pour empêcher l'adoption de l'amendement sont évoqués. Le libre commerce des déchets plastiques serait essentiel pour maintenir un haut niveau de recyclage au sein des pays de l'OCDE. Toute restriction ne pourrait que détourner les flux de déchets vers des modes d'élimination moins souhaitables, comme l'incinération, la mise en décharge ou autre. Seule la procédure verte serait donc acceptable pour réduire au minimum les obstacles au commerce et garantir ainsi le recyclage effectif des déchets plastiques. Bien sûr, encore une fois aucune allusion n'est faite aux dérives du système de libre-échange appliqué aux déchets plastiques et aux carences énormes du système mondial actuel de « *recyclage* »¹³². Bien au contraire, les Etats-Unis adoptent une posture parfaitement libérale, basée sur le principe que le libre commerce entre nations est la meilleure solution pour régler les problèmes liés aux déchets plastiques, toute intervention ne pouvant qu'être nuisible.

Aucun autre Etat-membre de l'OCDE ne s'est opposé à la transposition de l'amendement, actant implicitement que la situation actuelle mérite un durcissement des réglementations applicables aux mouvements transfrontières. Ce conflit entre approches libérale et réglementaire empêche tout consensus au sein du groupe de travail de l'OCDE sur la productivité des ressources et les déchets, en charge de la transposition des mesures issues de la Convention de Bâle.

Cette absence de consensus est inédite, et génère beaucoup d'incertitudes quant à la suite possible des événements. En effet, l'absence de consensus implique un autre consensus sur ce que signifie une absence de consensus, ce qui n'est pas gagné.

Plusieurs hypothèses sont sur la table à l'heure actuelle¹³³, les voici brièvement résumées :

① Hypothèses de consensus des Membres de l'OCDE :

1. Les Etats-Unis acceptent finalement de transposer l'amendement dans le système de l'OCDE et retirent leur objection. Ils sont donc liés par les nouvelles règles de l'amendement en ce qui concerne leurs échanges avec les pays de l'OCDE. Cette hypothèse est peu vraisemblable.

2. Les autres Membres de l'OCDE trouvent un compromis qui convienne aux Etats-Unis. Une telle situation entrerait pour sûr en contradiction avec l'article 11 et plus généralement avec les obligations des Parties à la Convention de Bâle. Cela semble impossible.

¹³¹ Lettre d'objection de l'EPA (Environment Protection Agency), gouvernement des Etats-Unis, 3 juillet 2019, disponible sur http://wiki.ban.org/images/4/4f/US_EPA_Plastics_Objection_Letter.pdf.

¹³² Ces dérives sont évoquées en I.A.3.a. *Les dérives du système actuel : des préjudices pour les pays en développement et pour l'environnement en général*, p.23 et s.

¹³³ Pour un compte-rendu précis de cette situation et des hypothèses envisageables : « The US' Environmental Obstructionism Is Hurting the Planet — and Itself », *Center for International Environmental Law*, 17 janvier 2020, disponible sur <https://www.ciel.org/us-environmental-obstructionism-is-hurting-the-planet-and-itself/> (consulté le 5 juillet 2020).

② Hypothèses en cas de non-consensus des Membres de l'OCDE :

1. La pomme de discorde reste en dehors du système de l'OCDE. Les 35 Membres de l'OCDE Parties à la Convention de Bâle seraient donc tenus par les nouvelles dispositions de l'amendement, et les Etats-Unis devraient quant à eux s'accorder au cas par cas avec les pays où ils souhaitent exporter leurs déchets. Tous les pays étant tenus par les exigences de la Convention de Bâle (y compris son article 11), on voit mal comment les Etats-Unis pourraient être satisfaits d'une telle solution.

2. L'absence de consensus sur les nouvelles règles signifie le maintien des anciennes règles, donc le libre commerce des déchets plastiques dans l'ignorance complète de l'amendement adopté par 187 Etats en mai 2019 à Genève. Cette situation conviendrait certainement aux Etats-Unis, mais constituerait une violation flagrante de l'article 11. Cela nous semble peu vraisemblable.

3. Enfin, il est possible que les conséquences d'un non-consensus ne fassent pas consensus (!), et dans ce cas un flou juridique d'ampleur pourrait s'installer, laissant potentiellement la voie libre à des interprétations diverses et farfelues des normes applicables... L'absence de clarté étant rarement un gage de respect des normes les plus contraignantes, les mouvements transfrontières de déchets plastiques normalement contrôlés par les nouvelles règles pourraient ainsi se poursuivre plus ou moins librement, et plus ou moins illégalement...

Les mois à venir nous révéleront probablement la tendance prise par ce conflit inédit, qui illustre bien les différentes approches à l'œuvre dans l'appréhension des mouvements transfrontières de déchets. Il n'est pas exclu que ces tensions se retrouvent dans un tout autre terrain, celui de la compatibilité entre les normes contraignantes prescrites par les accords environnementaux multilatéraux (AEM) et celles existantes en vertu d'un autre ordre juridique international, en l'espèce celui de l'OMC.

B. Droit de l'OMC et droit issu des accords environnementaux multilatéraux (AEM) : au-delà d'une articulation théorique complexe, un premier litige concret ?

Le régime juridique applicable à la plupart des transports internationaux de déchets plastiques va considérablement changer dès l'entrée en vigueur de l'amendement adopté lors de la quatorzième COP en 2019, le 1^{er} janvier 2021. Pour ainsi dire, le droit issu de la Convention de Bâle va prendre le pas sur celui issu des accords de l'OMC afin de restructurer les échanges de ces marchandises. Cette succession de deux ordres juridiques tout à fait différents encadrant un même objet soulève indéniablement des questions : comment s'articulent-ils, autant sur le plan théorique que pratique ? Quel est le droit applicable aux relations entre Etats dont un seulement est Partie à l'AEM ou membre de l'OMC ?

Par leur étendue et leur prétention à structurer la totalité du système commercial multilatéral, les accords de l'OMC ne peuvent être « *isolés cliniquement du droit international public* »¹³⁴. Ils doivent être considérés sur le même plan que les AEM, qui font également partie intégrante du droit international public. Ainsi, questionner leur relation (subordination de l'un ou de l'autre ? statut égal ? confrontation ?) semble d'autant plus justifié.

Ces questions, quoiqu'un peu plus larges que l'axe choisi pour cette étude, méritent d'autant plus d'être abordées que l'attitude des Etats-Unis à l'égard des nouvelles règles posées par l'amendement est pour le moins ferme et non coopérative. Seul pays massivement exportateur de déchets à ne pas être lié par la Convention de Bâle, rappelons que les Etats-Unis se sont fermement opposés à l'amendement lors des négociations¹³⁵ et ont aussi fait part de leur objection à sa transposition dans le système de contrôle de l'OCDE¹³⁶. On peut légitimement douter des possibilités d'entente avec les autres Parties dans le respect de l'article 11 (niveau de protection au moins similaire à celui fourni par la Convention). Cette volonté de ne pas changer un modèle basé sur l'exportation massive des déchets vers l'étranger et de préserver d'importants intérêts économiques nous pousse à penser qu'une situation conflictuelle est envisageable ; ce qui, selon l'issue du conflit, pourrait s'avérer néfaste pour la protection de l'environnement.

Si l'ampleur des débats doctrinaux sur l'articulation entre AEM et OMC peut sembler exagérée puisqu'aucun conflit réel n'a éclaté à ce jour¹³⁷, il nous paraît pertinent d'examiner cette question sous l'angle précis de l'amendement objet de notre étude car il pourrait pour la première fois susciter un différend concret devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

¹³⁴ Rapport de l'Organe d'Appel, *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996, p.19.

¹³⁵ Voir I.B.1. *Une décision contraignante pour les Etats Parties à la Convention de Bâle*, p.28 et s.

¹³⁶ Voir II.A.3. *Le conflit intra-OCDE sur la mise en œuvre de l'amendement, ou les démêlés entre les approches libérale et règlementaire*, p.53 et s.

¹³⁷ *Droit international de l'environnement, op. cit.*, p.1106.

La distinction conflits de normes / conflits de compétence.

Nous avons choisi, à chaque fois, de distinguer selon deux types de conflits envisageables¹³⁸: les conflits entre normes issues d'ordres juridiques différents (contenu), et les conflits de compétence entre institutions concurrentes chargées de régler les différends (procédure).

Concernant le premier type de conflit, les dispositions virtuellement contradictoires de la Convention de Bâle et du GATT sont les suivantes :

◇ Convention de Bâle. Dispositions concernant les obligations des Parties pour limiter-contrôler les échanges de déchets dangereux ou autres, et les procédures encadrant leurs mouvements transfrontières, c'est-à-dire: article 4 (Obligations générales), article 6 (Mouvements transfrontières entre Parties), article 7 (Mouvements transfrontières en provenance d'une Partie à travers le territoire d'Etats qui ne sont pas Parties), article 8 (Obligation de réimporter), article 9 (Trafic illicite), article 10 (Coopération internationale).

◇ GATT. Article Premier (Traitement général de la nation la plus favorisée), Article III (Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures), Article XI (Elimination générale des restrictions quantitatives)¹³⁹, qui constituent l'armature du régime libéral d'échanges des marchandises.

Pour le second type de conflit :

◇ l'article 20 de la Convention de Bâle (Règlement des différends) stipule qu'en cas de différend, les Parties doivent d'abord opter pour la négociation ou tout autre moyen pacifique de leur choix (20.1). Si le litige persiste et que les Parties en conviennent ainsi, il peut être porté devant la Cour Internationale de Justice (CIJ) ou soumis à l'arbitrage dans les conditions de l'annexe VI (20.2). Nous sommes donc face à un système basé sur la bonne volonté des Etats, le recours à la CIJ, et une institution d'arbitrage *ad hoc*.

◇ L'article 23 du Mémorandum d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends dispose quant à lui que « [l]orsque des Membres chercheront à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'entrave à la réalisation d'un objectif desdits accords, ils auront recours et se conformeront » à l'organe de règlement des différends de l'OMC (23.1). Les membres ne doivent pas tirer de conclusions quant à la violation des accords de l'OMC « si ce n'est en recourant au règlement des différends conformément aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord » (23.2.a.).

¹³⁸ Nous nous appuyons sur la dichotomie proposée dans: G. MARCEAU, « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *Journal of World Trade*, 2001, vol. 35, 6, pp. 1081-1131, disponible sur <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:28977> (consulté le 11 août 2020).

¹³⁹ Pour un résumé plus détaillé de ces dispositions, voir II.A.1. *Un régime de droit commun libéral pour les mouvements internationaux de déchets non dangereux*, p.40 et s.

La distinction Etats-membres de l'OMC et Parties à un AEM / Etats-membres de l'OMC dont un seul est Partie à un AEM.

Pour plus de clarté, nous avons décidé d'aborder deux configurations différentes l'une après l'autre, car leurs conséquences juridiques ne sont pas les mêmes.

D'abord, nous évoquerons l'articulation des relations – et les possibilités de conflits – entre deux Etats à la fois membres de l'OMC et Parties à un AEM, en détaillant le statut des négociations sur ce sujet dans les arènes de l'OMC et les implications juridiques pour la Convention de Bâle en particulier (1). La seconde configuration qui nous intéresse est celle opposant deux Etats membres de l'OMC dont un seulement est Partie à l'AEM : cette situation est beaucoup plus pertinente pour notre étude, au vu de la situation des Etats-Unis vis-à-vis de la Convention de Bâle et des possibilités de litige qui en découlent (2).

1. L'articulation des relations commerciales entre des Etats membres de l'OMC et Parties à un AEM : des discussions théoriques peu avancées mais de faibles chances de conflits pour la Convention de Bâle

Depuis 2001, la réflexion et les négociations sur cette configuration spécifique font partie du mandat attribué au Comité Commerce et Environnement (CCE) de l'OMC, dont les résultats demeurent aujourd'hui lacunaires (a). Les implications juridiques de cette configuration pour la Convention de Bâle en particulier méritent d'être évoquées brièvement, les probabilités de conflits dans cette configuration étant très faibles (b).

- a) *Les travaux du Comité du Commerce et de l'Environnement : des négociations, quelques avancées et encore beaucoup à faire*

L'objectif de développement durable est explicitement reconnu par les textes juridiques formant l'armature du système commercial multilatéral de l'OMC¹⁴⁰. En conséquence, les Etats membres ont décidé d'instituer le Comité du Commerce et de l'Environnement par une décision ministérielle du 15 avril 1994, adoptée en même temps que le nouveau système de l'OMC¹⁴¹. Le mandat du CCE est le suivant :

- « - identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable;
- faire des recommandations appropriées pour déterminer s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, en en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire. »

¹⁴⁰ Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce, *op. cit.*, Préambule, paragraphe 1.

¹⁴¹ Décision ministérielle sur le commerce et l'environnement, 15 avril 1994, OMC, disponible sur https://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/issu5_f.htm (consulté le 11 août 2020).

Lors de la conférence interministérielle de 2001 à l'origine du cycle de négociations commerciales de Doha, son mandat fut élargi à des négociations au sujet de :

« i) la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM). La portée des négociations sera limitée à l'applicabilité de ces règles de l'OMC existantes entre les parties à l'AEM en question. Les négociations seront sans préjudice des droits dans le cadre de l'OMC de tout Membre qui n'est pas partie à l'AEM en question;

ii) des procédures d'échange de renseignements régulier entre les Secrétariats des AEM et les Comités de l'OMC pertinents, ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur;

iii) la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux. »¹⁴².

Un point dans ce mandat est à relever pour notre réflexion : le champ des discussions dans le cadre de ce comité de l'OMC se limite expressément aux relations entre Etats à la fois membres de l'OMC et Parties aux AEM.

Comme on le sait, les négociations du cycle de Doha ne furent pas franchement couronnées de succès¹⁴³. On peut tirer le même constat des négociations sur le commerce et l'environnement qui, depuis 2001, ont très peu avancé et n'ont abouti à aucune conclusion concrète et partagée par tous les membres.

Plusieurs propositions ont été émises par les membres du CCE afin d'articuler les relations entre règles de l'OMC et règles des accords environnementaux. Le Secrétariat de l'OMC a relevé onze propositions principales¹⁴⁴. Nous avons choisi d'évoquer celles qui illustrent le mieux les diverses approches du problème :

◇ Amender l'article XX du GATT sur les exceptions acceptables à la discipline libérale, en y ajoutant expressément : soit les mesures commerciales prises en application d'un AEM, soit ces mêmes mesures *ainsi que* toute mesure nécessaire à la protection de l'environnement en général ;

◇ Accorder des dérogations pluriannuelles aux mesures commerciales prises en application d'un AEM, au cas par cas : un renouvellement serait possible à l'issue de la période

¹⁴² Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 31, 14 novembre 2001, OMC, disponible sur https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm (consulté le 11 août 2020).

¹⁴³ *Droit international de l'environnement, op. cit.*, p.1112.

¹⁴⁴ Pour une synthèse des différentes propositions, voir : COMITE DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Proposals made in the Committee on Trade and Environment (CTE) from 1995-2002*, 23 mai 2002, TN/TE/S/1, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx.

accordée, et des lignes directrices seraient établies pour déterminer l'éligibilité des demandes de dérogation ;

◊ Insérer une clause de cohérence dans les accords OMC, prévoyant qu'en cas de différend devant l'ORD, la compétence de ce dernier serait limitée à l'examen de la violation des normes strictement commerciales (discrimination arbitraire ou injustifiable, etc.), sans possibilité de se prononcer sur la légitimité ou la nécessité de la mesure objet du litige vis-à-vis des objectifs environnementaux (les AEM concernés par la clause seraient listés) ;

◊ Maintenir le *statu quo*, considérant que les règles existantes permettent aux mesures prises en application d'un AEM d'entrer dans le cadre des exceptions prévues par les textes, et que l'ORD, face à un litige, serait capable de trouver une situation convenable.

Ces quelques exemples illustrent bien la diversité des approches face à cette question : certains membres pragmatiques soutiennent qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux régimes juridiques puisqu'à ce jour il n'y a jamais eu de conflit¹⁴⁵; d'autres, toujours pragmatiques, souhaitent une approche au cas par cas basée sur les outils existants¹⁴⁶; enfin, les partisans d'une approche plus conceptuelle sont en faveur d'une résolution *a priori* des possibles problèmes d'articulation des régimes¹⁴⁷.

En tout cas, à l'issue des premières réunions du CCE, les membres sont parvenus à un consensus solide sur deux points :

① les très faibles probabilités de conflits devant les instances de l'OMC dans cette configuration bien précise où les Etats membres de l'OMC consentent à appliquer entre eux des mesures spécifiques issues d'un AEM¹⁴⁸;

② l'importance cruciale de la coopération entre les organes chargés d'établir et d'appliquer les règles commerciales et les règles environnementales : aussi bien lors des négociations d'accords internationaux commerciaux qu'environnementaux, des spécialistes de l'autre système juridique devraient être conviés afin d'anticiper les contradictions potentielles ; même chose au niveau national, où les institutions en charge d'appliquer les engagements internationaux pris dans ces deux secteurs devraient se coordonner pour éviter les incohérences¹⁴⁹.

Dans les faits, des efforts ont été fournis par le CCE pour tendre vers plus de coopération. On peut mentionner l'existence d'une « *Matrice des mesures liées au commerce prises dans le cadre de divers accords environnementaux multilatéraux* »¹⁵⁰, dont l'objectif est de fournir à l'OMC des informations utiles sur les divers AEM comportant des dispositions potentiellement

¹⁴⁵ Premier rapport du Comité sur le Commerce et l'Environnement, paragraphe 10, 12 novembre 1996, WT/CTE/1, p. 68, disponible sur <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=R:/WT/CTE/1.pdf&Open=True>.

¹⁴⁶ *Ibid.* paragraphe 12.

¹⁴⁷ *Ibid.* paragraphe 15.

¹⁴⁸ *Ibid.* paragraphe 174 IV.

¹⁴⁹ *Ibid.* paragraphes 174 III et VI, 175.

¹⁵⁰ COMITE DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Matrice des mesures liées au commerce prises au titre de divers accords environnementaux multilatéraux*, 9 octobre 2017, WT/CTE/W/160/Rev.8, disponible sur https://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_matrix_f.htm.

contradictoires avec les principes du libre-échange (brève description, mesures liées au commerce, mesures de soutien, mécanismes de règlement des différends, etc.). Les secrétariats des AEM sont consultés pour établir ce document, dont la dernière version date de 2017 et recense 17 AEM.

De même, en réponse au mandat donné par les membres au paragraphe 31 ii) de la Déclaration de Doha (voir ci-dessus), le CCE a établi un document détaillant les « *Modes de coopération et d'échange de renseignements existants entre le PNUE/les AEM et l'OMC* »¹⁵¹. La dernière version datant de 2007, nous ne sommes pas en mesure d'en savoir plus sur l'évolution de cette coopération durant les treize dernières années... Quoiqu'il en soit, le document nous apprend qu'entre 1997 et 2007, huit séances d'information invitant les secrétariats à présenter leurs AEM respectifs devant les membres du CCE ont eu lieu, recueillant au total la participation de 14 AEM (y compris la Convention de Bâle)¹⁵². Pendant cette même période, le secrétariat de l'OMC a organisé onze « *activités parallèles* » en marge des réunions des COP de onze AEM, visant à rappeler les règles de l'OMC et à servir de cadre d'échange avec les secrétariats des AEM¹⁵³. Le document mentionne également la question des demandes de statut d'observateur : si l'OMC a le statut d'observateur dans les conférences des AEM contenant des mesures liées au commerce, l'obtention de ce statut par les secrétariats d'AEM est figée du fait d'un blocage au niveau du conseil général de l'OMC¹⁵⁴ (nous reviendrons sur cette question un peu plus loin).

A part ces quelques initiatives dans le sens d'une coopération concrète, il n'y a pas eu d'avancée significative sur la question de l'articulation des deux ordres juridiques jusqu'à ce jour. La suspension du cycle de Doha a très certainement impacté le cours des négociations. Le dernier rapport du CCE abordant ce sujet date de 2015, et indique à mots couverts l'état d'avancement de ce chantier : la présidente évoque le bienfait d'une séance d'information pour « *rafraîchir la mémoire* » des délégués quant à cette partie de leur mandat, souligne que certaines délégations sont prêtes à « *s'engager de nouveau* » dans ces travaux, et finit par demander « *instamment* » aux délégations « *d'intensifier leur réflexion et de revenir, [...] avec des propositions concrètes* »¹⁵⁵.

Depuis, cette problématique n'a pas été à l'ordre du jour, ni du CCE, ni même des conférences ministérielles successives de l'OMC (Bali en 2013, Nairobi en 2015, Buenos Aires en 2017).

¹⁵¹ COMITE DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Modes de coopération et d'échange de renseignements existants entre le PNUE/les AEM et l'OMC*, 16 janvier 2007, TN/TE/S/2/Rev.2, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 4-5.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁵⁵ COMITE DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport de la Présidente, Mme l'ambassadrice Wiboonlasana Ruamraska, au Comité des Négociations Commerciales (CNC)*, paragraphes 4 et 6, 31 juillet 2015, TN/TE/22, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx.

b) *Le cas particulier de la Convention de Bâle*

Il convient d'évoquer rapidement le statut de la coopération entre la Convention de Bâle et l'OMC (1). Puis nous analyserons concrètement les possibilités de conflits entre Etats à la fois membres de l'OMC et Parties à la Convention de Bâle (2).

(1) *Convention de Bâle et OMC : une coopération limitée*

La première décision de la Conférence des Parties évoquant explicitement la coopération avec l'OMC date de la sixième session, en 2002¹⁵⁶. La COP demande au Secrétariat de solliciter le statut d'observateur au CCE réuni en session extraordinaire, de la tenir informée de toute réunion ou contact avec l'OMC, et de ne pas fournir d'informations à l'OMC sur les dispositions de la Convention liées au commerce sans consulter d'abord les Parties. Des décisions évoquant l'importance de la coopération avec l'OMC seront régulièrement prises lors des COP suivantes¹⁵⁷.

Les rapports du Secrétariat en réponse aux sollicitations de la COP font état du peu de progrès atteint sur cette question : en 2006¹⁵⁸ le Secrétariat rappelle que, si la Convention de Bâle est toujours observatrice sur une base *had hoc*, le statut d'observateur de plein droit ne lui a toujours pas été accordé, et que l'interruption générale du cycle de Doha ne facilite pas les choses. Sept ans plus tard, en 2013¹⁵⁹, le Secrétariat évoque la réponse du CCE à sa relance effectuée en 2011 : à cause d'une impasse entre les membres du conseil général de l'OMC quant à la question du statut d'observateur, toutes les sollicitations restent bloquées au niveau des comités.

Relevons toutefois que, selon le document « *Modes de coopération et d'échange de renseignements existants entre le PNUE/les AEM et l'OMC* », la Convention de Bâle a assisté à 6 séances d'information sur les AEM dans le cadre du CCE entre 1997 et 2006. Le secrétariat de l'OMC a organisé une activité parallèle en marge de la sixième COP en 2002¹⁶⁰.

La coopération entre ces deux institutions n'est sans doute pas une priorité, du fait que les possibilités de conflits demeurent très limitées dans cette configuration.

¹⁵⁶ *Sixième Conférence des Parties à la Convention de Bâle, Décision BC-VI/30 - Cooperation with the World Trade Organization*, Genève (Suisse), 09 - 14 décembre 2002, *Convention de Bâle*, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/ReportsandDecisions/tabid/3303/Default.aspx>.

¹⁵⁷ Entre autres, *Décisions BC-VII/38 - International cooperation, including cooperation with the World Trade Organization and the Global Environment Facility*, et *BC-12/17 - International cooperation and coordination*.

¹⁵⁸ SECRETARIAT DES CONVENTIONS BRS, *International cooperation and synergies*, 13 septembre 2006, UNEP/CHW.8/3/Rev.1, p. 17, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP8/tabid/6147/Default.aspx>.

¹⁵⁹ SECRETARIAT DES CONVENTIONS BRS, *International cooperation and coordination*, 11 décembre 2012, UNEP/CHW.11/18, p. 3, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP11/tabid/3256/Default.aspx>.

¹⁶⁰ *COMITE DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Modes de coopération et d'échange de renseignements existants entre le PNUE/les AEM et l'OMC, op. cit.*, pp.6-8.

Conflit de normes.

Rappelons que le consensus entre Etats porte notamment sur la faible probabilité qu'un conflit émerge dans cette configuration¹⁶¹.

Avant d'évoquer l'aspect pratique qui rend le conflit peu probable, il est tout de même intéressant d'analyser théoriquement l'articulation des deux ordres juridiques dans cette configuration. Comme nous l'avons vu, les accords OMC ne forment pas un ordre isolé du droit international public, et les possibilités de confrontation sont réelles, notamment avec les AEM contenant des mesures commerciales. Tout l'intérêt de la question réside dans les conséquences de l'articulation choisie : si le droit de l'OMC prime, alors les intérêts environnementaux sont subordonnés aux intérêts commerciaux ; si c'est l'inverse, l'environnement passe avant le commerce, avec les risques afférents pour la viabilité d'un système commercial basé sur la liberté d'échange.

En l'espèce, le raisonnement qui nous semble le plus logique (et le plus protecteur de l'environnement) est le suivant : puisque la Convention de Bâle ne contient aucune clause précisant la nature de sa relation avec l'ordre juridique de l'OMC, et qu'elle rassemble en son forum plus d'Etats que celui de l'OMC, elle devrait être considérée comme un ordre juridique *distinct* de celui de l'OMC, sans rapport de hiérarchie entre eux. Il conviendrait ensuite d'appliquer les règles classiques d'interprétation des traités : en vertu du principe *lex specialis derogat generali*¹⁶², les dispositions spécifiques de la Convention de Bâle sur le commerce des biens particuliers que sont les déchets dangereux et autres devraient primer sur les dispositions générales du GATT sur le commerce des biens. Ainsi l'ordre juridique de l'OMC serait *écarté* lorsqu'il est question des biens couverts par la Convention¹⁶³.

Une autre interprétation, moins satisfaisante, est possible : les mesures restreignant le commerce prises en application de la Convention de Bâle devraient *a priori* être considérées comme compatibles avec les exceptions de l'article XX du GATT¹⁶⁴. Au-delà de l'apparent traitement de faveur accordé à ces mesures, une telle interprétation reviendrait *de facto* à soumettre le droit de la Convention aux règles de l'OMC.

¹⁶¹ Premier rapport du Comité sur le Commerce et l'Environnement, *op. cit.*, paragraphe 174 IV.

¹⁶² Principe absent de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais reconnu par la jurisprudence internationale. Voir notamment : COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Droits des minorités de Silésie (écoles minoritaires)*, 26 avril 1928, Série A-N°15, p. 89, disponible sur https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_15/46_Droits_de_minorites_en_Haute_Silesie_Ecoles_minoritaires_Arret.pdf (consulté le 14 août 2020).

¹⁶³ Interprétation soutenue par V.P. YU, « Discussion Paper on the World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements », *Institute for Agriculture and Trade Policy*, 15 juillet 2002, disponible sur https://www.iatp.org/sites/default/files/Discussion_Paper_on_the_World_Trade_Organizati.htm ; et *Droit international de l'environnement, op. cit.*, p.1109.

¹⁶⁴ G. MARCEAU, « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *op. cit.*, pp. 1096-1097.

Quoi qu'il en soit, en pratique il est évident que les Etats Parties à la Convention consentent à appliquer entre eux les règles issues de cette Convention, sans égard pour les autres normes éventuellement applicables. S'ils appliquent le traité de bonne foi¹⁶⁵, les possibilités de conflits sur les normes sont réduites à néant.

Conflit de compétence entre organes de règlement des différends.

La situation la moins claire juridiquement proviendrait certainement d'un conflit pour la résolution duquel un Etat se tournerait vers l'ORD de l'OMC et l'autre vers le mécanisme spécifique institué par l'AEM¹⁶⁶.

Cela n'est guère possible dans notre cas. Déjà, la nature des conflits pouvant naître de l'application d'un accord comme la Convention de Bâle diffère de celle des conflits portés devant les organes de l'OMC¹⁶⁷. Alors que ces derniers se prononcent sur des conflits bilatéraux portant principalement sur les droits de douane, les discriminations ou les restrictions quantitatives, les conflits propres à la Convention concerneraient plutôt le non-respect des procédures PIC, de la gestion écologiquement rationnelle des déchets, ou les exportations illégales par exemple. Autant de domaines où il ne semble pas pertinent de se tourner vers les organes de l'OMC. De plus, n'oublions pas que les Etats Parties sont juridiquement liés par les dispositions de la Convention, y compris son article 20 précisant les modes de règlement des différends.

L'articulation des relations commerciales entre Etats à la fois membres de l'OMC et Parties à un AEM comme la Convention de Bâle ne pose pas de sérieux problèmes en pratique. En revanche, cela pourrait s'avérer bien différent lorsque les intérêts économiques d'un Etat non-Partie à la Convention sont touchés par celle-ci.

2. Les relations entre Etats membres de l'OMC dont un n'est pas Partie à l'AEM : l'amendement sur les déchets plastiques, ou les possibilités d'un litige

Les relations entre Etats placés dans cette configuration nous semblent nettement plus problématiques, particulièrement depuis l'amendement objet de ce travail, qui pourrait mener à un premier litige devant les organes de l'OMC.

Le cadre conceptuel applicable est assez flou, puisque les discussions du Comité du Commerce et de l'Environnement se sont volontairement limitées à la configuration étudiée précédemment. Cependant, la doctrine semble appuyer notre hypothèse. En effet dès 2001, certains auteurs estimaient que le premier litige concret porté devant les organes de l'OMC

¹⁶⁵ « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. », article 26, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, *Recueil des traités*, vol. 1155, 18232, p. 331 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf>.

¹⁶⁶ V.P. YU, « Discussion Paper on the World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements », *op. cit.*

¹⁶⁷ D. BRACK et K. GRAY, « Multilateral Environmental Agreements and the WTO », *The Royal Institute of International Affairs*, septembre 2003, p.28.

dans ce domaine proviendrait d'un Etat placé exactement dans la même situation que les Etats-Unis depuis l'amendement sur les déchets plastiques¹⁶⁸ :

① un Etat membre de l'OMC ② mais non Partie à un AEM ③ se voit victime d'une mesure portant atteinte à ses intérêts commerciaux ④ prise par un autre Etat membre de l'OMC ⑤ en application de l'AEM en question.

Les Etats-Unis ne semblent pas prêts de s'adapter à ces nouvelles règles internationales, adoptées dans un forum dont ils ne font pas partie. Il est bon de rappeler l'un des principes cardinaux du droit international des traités, selon lequel « *Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement* »¹⁶⁹.

Nous allons reprendre la dichotomie entre conflits de normes et conflits de compétence, pour analyser à chaque fois comment les conflits pourraient naître concrètement, ainsi que les implications théoriques (y compris pour la protection de l'environnement) et les solutions possibles pour l'ORD de l'OMC. Nous commencerons par la question du conflit de compétence, moins problématique, et nous terminerons cette étude par une analyse des conflits de normes.

(1) Les conflits de compétence entre les différents organes de règlement des différends

En pratique, les Etats-Unis, membre de l'OMC mais non Partie à la Convention de Bâle, souhaitent contester une mesure commerciale de restriction ou d'interdiction prise par un autre Etat membre de l'OMC en application de ladite Convention. Il paraît dans ce cas tout à fait logique qu'ils se tournent vers les organes de l'OMC : la mesure est strictement commerciale, et les deux Etats concernés sont membres de l'OMC, mais pas de l'accord environnemental.

Ce choix apparaît d'autant plus logique que les articles 23.1 et 23.2 (*Renforcement du système multilatéral*) du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* confèrent une autorité exclusive aux organes de l'OMC pour régler tout litige en lien avec les accords OMC, ce qui est le cas en l'espèce, du point de vue des Etats-Unis :

« 1. **Lorsque des Membres chercheront à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'entrave à la réalisation d'un objectif desdits accords, ils auront recours et se conformeront aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord.**

2. *Dans de tels cas, les Membres:*

¹⁶⁸ G. MARCEAU, « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *op. cit.*, p.1098.

¹⁶⁹ Article 34, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, *op. cit.*

a) ***ne détermineront pas qu'il y a eu violation, que des avantages ont été annulés ou compromis ou que la réalisation d'un objectif des accords visés a été entravée si ce n'est en recourant au règlement des différends conformément aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord, et établiront toute détermination de ce genre au regard des constatations contenues dans le rapport du groupe spécial ou de l'Organe d'appel adopté par l'ORD ou d'une décision arbitrale rendue au titre du présent mémorandum d'accord; [...]*** »¹⁷⁰

De plus, l'ORD de l'OMC est certainement attrayant pour les Etats, puisqu'il est l'un des plus aboutis. Ses recommandations sont contraignantes pour la Partie perdante, et s'appliquent à tous les Etats membres sauf objection de l'un d'entre eux. Des sanctions pécuniaires à l'égard de la Partie perdante peuvent être décidées en cas de non-respect de la recommandation dans les délais impartis.

L'ORD saisi de la sorte aura des questions délicates à trancher, liées aux *normes* applicables.

(2) Les conflits de normes

Les faits (virtuels).

Admettons qu'un Etat X, Partie à la Convention de Bâle, prenne en 2021 une mesure interdisant les importations de déchets plastiques mentionnés aux annexes II (« *autres* » ou requérant un examen spécial) et VIII (dangereux) depuis les pays non-Parties à la Convention, donc les Etats-Unis. Cela en application de la décision BC-14/12 modifiant les annexes pour y inclure les déchets plastiques, et de l'article 4.5 interdisant pour ces déchets les importations depuis ou les exportations vers les Etats non-Parties.

Les Etats-Unis ne peuvent donc pas exporter leurs déchets plastiques vers l'Etat X, alors que les autres Etats membres de l'OMC et Parties à la Convention de Bâle le peuvent, moyennant le respect des procédures administratives prévues par la Convention (comprenant entre autres le consentement de l'Etat X). Du point de vue des règles de l'OMC, cette situation constitue à la fois :

◇ une discrimination entre produits similaires à l'encontre des Etats-Unis, en violation de l'article Premier (Traitement général de la nation la plus favorisée) du GATT ;

◇ une restriction quantitative à l'encontre des Etats-Unis, en violation de l'article XI (Elimination générale des restrictions quantitatives) du GATT.

¹⁷⁰ Sauf mention contraire, accentuation dans les citations par nos soins.

Les implications théoriques : quelles hypothèses s'ouvrent à l'ORD ?

① L'ORD devrait-il s'estimer compétent ?

Précisons d'abord une nuance. Nous avons évoqué ci-dessus le cas des *conflits* de compétence possibles entre différents organes internationaux de règlement des différends ; ici il ne s'agit pas d'un conflit mais de la question de *la compétence même* de l'ORD pour traiter de ce litige.

En vertu des articles 23.1 et 23.2 du *Mémorandum* cités ci-dessus, ainsi que de l'article 1.1 (Champ et mode d'application)¹⁷¹, la compétence de l'ORD semble acquise.

Un problème pourrait cependant émerger. Nous savons que, conformément à la « *jurisprudence* » de l'organe de règlement des différends, les accords OMC doivent être considérés en lien avec le reste du droit international public, et non comme « *cliniquement* » isolés¹⁷² :

« Le droit international coutumier s'applique d'une façon générale aux relations économiques entre les Membres de l'OMC. Il s'applique dans la mesure où les Accords de l'OMC ne contiennent pas de clauses qui les excluent de son champ d'application. En d'autres termes, dans la mesure où il n'y a pas de conflit ni d'incompatibilité, ni d'expression dans un accord visé de l'OMC donnant à entendre qu'il en va autrement, nous estimons que les règles coutumières du droit international s'appliquent au traité de l'OMC et au processus d'élaboration des traités à l'OMC. [...] »¹⁷³

Pourtant, le *Mémorandum* limite considérablement la compétence de l'ORD. Celui-ci, en vertu de l'article 1.1 (Champ et mode d'application), ne peut régler que les différends portant sur les accords OMC visés en annexe 1 (soit tous les accords les plus importants). De plus, « [I]es recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés » (article 3.2 : Dispositions générales). L'ORD n'est donc en aucun cas compétent pour interpréter d'autres traités hors OMC ni même résoudre des litiges liés à ces traités.

Une première hypothèse est à envisager. Si l'ORD décide de se prononcer sur le litige évoqué en l'espèce, il y a selon nous de fortes chances qu'il passe outre sa compétence puisque les relations entre membres Parties et non-Parties à un AEM ne sont pas évoquées dans les accords OMC. Par exemple, qu'il légitime ou au contraire condamne le fait qu'un membre de l'OMC non-Partie à la Convention de Bâle subisse ce type de mesure, il s'expose dans le premier cas à diminuer, et dans le second cas à étendre, les droits et obligations des membres

¹⁷¹ « Les règles et procédures du présent mémorandum d'accord s'appliqueront aux différends soumis en vertu des dispositions relatives aux consultations et au règlement des différends des accords énumérés à l'Appendice 1 du présent mémorandum d'accord (dénommés dans le présent mémorandum d'accord les "accords visés"). [...] ». L'Appendice 1 mentionne le GATT.

¹⁷² *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, op. cit.*

¹⁷³ Rapport du Groupe spécial, *Corée - Mesures affectant les marchés publics*, paragraphe 7.96, WT/DS163/R, 1 mai 2000.

de l'OMC. Également, se prononcer sur le litige l'entraînerait certainement à interpréter le texte de la Convention de Bâle dans un sens ou dans l'autre.

L'hypothèse de la non-compétence de l'ORD semble plus intéressante. La Convention de Bâle ne précisant nulle part sa relation avec l'OMC et comptant plus de Parties que l'OMC n'a de membres, l'ORD pourrait très bien juger que la Convention constitue un ordre juridique égal à celui de l'OMC, dont les règles prévalent en vertu du principe *Lex specialis derogat generali*¹⁷⁴, et s'estimer incompétent.

Cette solution aurait plusieurs mérites. Déjà, elle éviterait la soumission d'un cadre juridique protecteur de l'environnement au droit du commerce international. Également, elle permettrait de faire « *jurisprudence* » et d'offrir ainsi une clarification de la question des relations AEM/OMC provenant directement de l'organe « *juridictionnel* » de l'OMC. Enfin, elle pousserait les Etats à discuter plus amplement de la question et à fournir des réponses satisfaisantes.

② Dans le cas où l'ORD s'estime compétent, quel raisonnement adopter ?

Sans égard pour les blocages pouvant provenir des questions de compétence évoquées juste avant, nous allons simuler plusieurs raisonnements que l'ORD pourrait tenir afin de répondre à notre litige, et donner notre opinion sur chacun, notamment du point de vue des intérêts environnementaux.

◇ Dans une optique conciliatrice, l'ORD pourrait interpréter les exceptions générales de l'article XX du GATT de telle sorte que celles-ci soient conciliables avec les mesures litigieuses prises en application de la Convention, de façon à empêcher toute confrontation entre les deux ordres juridiques. Certains auteurs¹⁷⁵ considèrent qu'une telle interprétation serait même une obligation générale pour l'ORD, en se basant sur le raisonnement suivant. Le Mémoire stipule que :

« Les Membres reconnaissent qu'il [le système de règlement des différends] a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. [...] » (Article 3.2).

Parmi ces règles coutumières d'interprétation, on trouve deux articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁷⁶(CVDT). D'abord l'article 30, qui détaille les articulations à privilégier en cas de traités successifs portant sur la même matière. Selon la doctrine, cet

¹⁷⁴ V.P. YU, « Discussion Paper on the World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements », *op. cit.* ; hypothèse déjà évoquée plus haut, en II.B.1.b.2. *De faibles probabilités de conflits entre Etats à la fois membres de l'OMC et Parties à la Convention*, p.64 et s.

¹⁷⁵ A. GONZALEZ-CALATAYUD et G. MARCEAU, « The Relationship between the Dispute-Settlement Mechanisms of MEAs and Those of the WTO », *Review of European Community & International Environmental Law*, novembre 2002, vol. 11, 3, pp. 275-286, disponible sur <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9388.00326> (consulté le 10 août 2020) ; G. MARCEAU, « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *op. cit.*

¹⁷⁶ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, *op. cit.*

article établirait un *principe général d'interprétation des traités contre les conflits*¹⁷⁷. L'article 31.3(c) appuierait cette volonté de cohérence entre normes internationales, en obligeant à tenir compte de « *toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties* » lors de l'interprétation des traités.

Rien n'indique que l'ORD se conformerait à cette « *interprétation doctrinale du principe d'interprétation des traités* ». Même sans une telle interprétation, il est tout à fait possible que la compatibilité des mesures litigieuses avec les exceptions générales de l'article XX du GATT soit déduite de l'existence même d'un accord international regroupant presque tous les Etats du monde, ce qui est pour le moins un argument de poids¹⁷⁸.

Quoi qu'il en soit, une telle décision aurait le défaut de soumettre l'environnement au commerce, en tolérant le premier par le biais des exceptions à la discipline libérale du second. Mais elle présenterait tout de même l'avantage d'offrir une solution permettant la cohabitation des deux régimes.

◇ Une approche plus tranchante consisterait à s'appuyer sur les principes du droit international des traités pour trouver la règle applicable au cas d'espèce, plus particulièrement sur l'article 30.4(b) de la CVDT (Application de traités successifs portant sur la même matière) qui stipule :

« 4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur :

a) Dans les relations entre les Etats parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3;

b) Dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux Etats sont parties régit leurs droits et obligations réciproques. »

Si les dispositions du b) peuvent offrir une solution juridique apparemment rationnelle, nous ne sommes toutefois pas du tout convaincus que cet article puisse être invoqué dans notre cas.

En effet, il faudrait tout d'abord se demander si « *le contrôle des déchets dangereux et de leurs mouvements transfrontières* » et « *les tarifs douaniers et le commerce* », réglementés par chacun des deux traités en litige, constituent la même matière. Le mot commerce est si large qu'il peut certes englober virtuellement tous les échanges internationaux - y compris ceux régis par la Convention de Bâle. Pourtant, en considérant l'article 30.4(b) de plus près, il nous semble que celui-ci régit les cas où des traités *de même niveau* (plus ou moins général, plus ou moins spécifique) portant sur une même matière particulière se succèdent ; et non pas les cas où un traité spécifique cohabite avec un traité beaucoup plus général. On pourrait de plus arguer que le GATT traite avant tout *de commerce, d'économie*, là où la Convention de Bâle concerne *des enjeux environnementaux et sanitaires*.

¹⁷⁷ G. MARCEAU, « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *op. cit.*, p. 1089.

¹⁷⁸ D. BRACK et K. GRAY, « Multilateral Environmental Agreements and the WTO », *op. cit.*, p.32 ; G. MARCEAU, « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *op. cit.*, pp. 1098-1099.

Ensuite, les dispositions du 4. (première ligne citée ci-dessus) qui précisent le cadre dans lequel s'appliquent les a) et b), ne correspondent pas à notre cas : nous sommes plutôt dans un cas où les Parties au traité postérieur (GATT de 1994) ne sont pas toutes Parties au traité antérieur (Convention de Bâle de 1989).

En tout cas, la conclusion si l'ORD se réfère à cet article serait incontestablement l'application des règles du GATT. Une telle issue nous paraît très peu vraisemblable.

◇ Enfin l'ORD pourrait également considérer, après contrôle des critères¹⁷⁹, que les mesures litigieuses ne sont tout simplement pas compatibles avec les exceptions b) et g) de l'article XX et recommander leur retrait, ce qui nous semble impossible.

Il nous a semblé pertinent, dans cette dernière partie, d'approfondir les conséquences potentielles que l'amendement sur les déchets plastiques pourrait avoir en droit international : en effet, les questions qu'il soulève concernant la cohérence des ordres juridiques internationaux ainsi que les relations étroites entre protection de l'environnement et commerce ne manquent pas d'intérêt pour notre sujet.

Bien que nous soyons convaincus de la possibilité technique d'un litige devant les organes de l'OMC et des impacts sur la protection de l'environnement qu'aurait sa solution, les développements de cette partie s'apparentent plutôt à un exercice très synthétique de simulation des issues envisageables : une thèse entière pourrait en effet être dédiée aux questions seulement effleurées ici. Il est fort probable, en pratique, que le litige soit réglé en dehors des arènes de l'OMC : arrangements amiables, changement de stratégie de la part des Etats-Unis, ou autre....

¹⁷⁹ Les critères ont été abordés en II.A.1.a. *Le droit de l'OMC : un régime commun basé sur le libre-échange des biens et un régime dérogatoire permettant des exceptions pour des motifs environnementaux bien précis*, p. 42 et s.

Conclusion

Sans conteste, l'inclusion des déchets plastiques dans la Convention de Bâle par l'amendement adopté en mai 2019 va de pair avec une amélioration considérable du cadre juridique international applicable aux déchets plastiques et à leurs mouvements transfrontières, comparé aux normes disparates, hétérogènes et erratiques actuelles qui soutiennent et permettent le système existant avec ses dérives. L'amendement fournit les outils appropriés pour permettre un recyclage réel et effectif, un meilleur contrôle des flux internationaux, une plus grande équité dans les relations entre pays importateurs et exportateurs, et donc une restructuration complète du commerce international des déchets plastiques dans un sens favorable à la protection de l'environnement.

D'un point de vue juridique, les nouvelles règles posées par l'amendement offrent également matière à se questionner quant à l'articulation – et la compatibilité – des normes visant à protéger l'environnement avec celles promouvant un commerce mondial débridé.

Toutefois, la mise en œuvre concrète de ces nouvelles dispositions par les acteurs concernés (autorités publiques nationales, entreprises, Secrétariat) devra être à la hauteur de ces attentes. Sans parler du comportement des acteurs qui se sont expressément opposés à l'adoption de l'amendement, et qui pourraient tenter de perturber la nouvelle impulsion donnée par celui-ci, même si leurs chances de succès nous paraissent relativement faibles au moment d'écrire ces lignes.

N'oublions pas non plus que la question du sort des déchets n'est pas la seule qui mérite notre attention, bien qu'elle soit cruciale dans la lutte contre la pollution plastique. La production mondiale sans cesse croissante d'objets plastiques à la durée de vie très courte, tout comme la logique économique afférente qui s'intéresse si peu aux complications et aux dangers que cela génère, méritent une profonde remise en question. De même, les substances toxiques présentes dans les plastiques et absolument nécessaires pour leur conférer leurs qualités particulières sont un sujet à part entière, d'une importance capitale.

La réponse la plus efficace aux problèmes posés par l'omniprésence du plastique – dont les atouts ont rendu l'usage inévitable dans le monde contemporain – serait certainement l'adoption d'un accord international encadrant la totalité du cycle de vie et des usages de cette matière, de l'extraction des matières premières au sort des déchets générés.

Bibliographie

Ouvrages

Arbour, J.-M., Trudeau, H., Sohnle, J. et Lavallée, S., *Droit international de l'environnement*, 2016.

CEPII, *L'économie mondiale 2017*, Paris, La Découverte, 2016.

Articles scientifiques

Brack, D. et Gray, K., « Multilateral Environmental Agreements and the WTO », *The Royal Institute of International Affairs*, 2003, 43 p.

Geyer, R., Jambeck, J.R. et Law, K.L., « Production, Use, and Fate of All Plastics Ever Made », *Science Advances*, 2017, volume 3, 7, disponible sur <https://advances.sciencemag.org/content/3/7/e1700782> (consulté le 23 juillet 2020).

González-Calatayud, A. et Marceau, G., « The Relationship between the Dispute-Settlement Mechanisms of MEAs and Those of the WTO », *Review of European Community & International Environmental Law*, 2002, volume 11, 3, pp. 275-286, disponible sur <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9388.00326> (consulté le 10 août 2020).

Lebreton, L. et Andrady, A., « Future Scenarios of Global Plastic Waste Generation and Disposal », *Palgrave Communications*, 2019, volume 5, 1, pp. 1-11, disponible sur <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0212-7> (consulté le 22 juillet 2020).

Marceau, G., « Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties », *Journal of World Trade*, 2001, volume 35, 6, pp. 1081-1131, disponible sur <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:28977> (consulté le 11 août 2020).

Paye, O., « L'OMC et la protection de l'environnement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1996, volume 1528, 23, pp. 1-41, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1996-23-page-1.htm>.

Peyen, L., « La pollution plastique », *Energie - Environnement - Infrastructures*, 2018, 11, 13 p.

Yu, V.P., « Discussion Paper on the World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements », *Institute for Agriculture and Trade Policy*, 2002, disponible sur https://www.iatp.org/sites/default/files/Discussion_Paper_on_the_World_Trade_Organizati.htm.

Rapports

Boucher, J., Billard, G., Simeone, E. et Sousa, J., *The Marine Plastic Footprint*, UICN, 84 p., 2020.

- Center for International Environmental Law, *Plastic & Health: The Hidden Costs of a Plastic Planet*, 84 p., 2019, disponible sur <https://www.ciel.org/plasticandhealth/> (consulté le 31 juillet 2020]
- Comité du commerce et de l'environnement, *Modes de coopération et d'échange de renseignements existants entre le PNUE/les AEM et l'OMC*, 24 p., 2007, TN/TE/S/2/Rev.2, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx.
- Comité du commerce et de l'environnement, *Proposals made in the Committee on Trade and Environment (CTE) from 1995-2002*, 9 p., 2002, TN/TE/S/1, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx.
- Comité du commerce et de l'environnement, *Rapport de la Présidente, Mme l'ambassadrice Wiboonlasana Ruamraska, au Comité des Négociations Commerciales (CNC)*, 2 p., 2015, TN/TE/22, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx.
- Material Economics, *The Circular Economy - a Powerful Force for Climate Mitigation*, 177 p., 2018, disponible sur <https://materialeconomics.com/publications/the-circular-economy> (consulté le 2 août 2020]
- Nations unies, Department of Economic and Social Affairs, Population Div., *World Population Prospects 2019: Highlights*, 46 p., disponible sur https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.
- Organisation Mondiale du Commerce, *Trade, standards and the WTO*, 377 p., 2005.
- PNUE, *Combating marine plastic litter and microplastics: An assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches*, 197 p., 2017.
- PNUE, *Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change*, 274 p., 2016.
- Premier rapport du Comité sur le Commerce et l'Environnement*, 68 p., 1996, WT/CTE/1, disponible sur <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=R:/WT/CTE/1.pdf&Open=True>.
- Secrétariat des Conventions BRS, *International cooperation and coordination*, 3 p., 2012, UNEP/CHW.11/18, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP11/tabid/3256/Default.aspx>.
- Secrétariat des Conventions BRS, *International cooperation and synergies*, 17 p., 2006, UNEP/CHW.8/3/Rev.1, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP8/tabid/6147/Default.aspx>.

Traités internationaux

Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants, New York, 4 août 1995, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 2167, 37924, p. 3 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202167/v2167.pdf>.

Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, Bâle, 22 mars 1989, Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1673, 28911, p. 57 et s., disponible sur https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800156c2&clang=_fr.

Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, Rotterdam, 10 septembre 1998, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 2244, 39973, p. 337, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202244/v2244.pdf>.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, *Recueil des traités*, volume 1155, 18232, p. 331 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf>.

Convention des Nations unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 1834, 31363, p. 3 et s., disponible sur https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, Paris, 22 septembre 1992, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 2354, 42279, p. 67 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202354/v2354.pdf>.

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Bonn, 23 juin 1979, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 1651, 28395, p. 333 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201651/v1651.pdf>.

Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 1760, 30619, p. 79 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201760/v1760.pdf>.

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, 29 décembre 1972, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 1046, 15749, p. 129 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201046/v1046.pdf>.

Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, New York, 21 mai 1997, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 2999, 52106, p. 68 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/52106/Part/I-52106->

0800000280025697.pdf.

Convention sur les polluants organiques persistants, Stockholm, 22 mai 2001, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 2256, 40214, p. 119 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202256/v2256.pdf>.

Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, Londres, 17 février 1978, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 1340, 22484, p. 61 et s., disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201340/v1340.pdf>.

Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce, 15 avril 1994, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm (consulté le 3 août 2020).

Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, 17 novembre 1996, Organisation Maritime Internationale, disponible sur <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>.

Autres documents internationaux

Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, Résolutions de la Conférence internationale sur l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, Dubaï (EAU), 4-6 février 2006, PNUE, 136 p., disponible sur <http://www.saicm.org/Portals/12/documents/saicmtxts/SAICM-publication-FR.pdf>.

Code de conduite pour une pêche responsable, 1995, FAO, Rome, 46 p., disponible sur <http://www.fao.org/3/a-v9878f.pdf> (consulté le 12 juillet 2020).

Programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre les activités telluriques, Conférence intergouvernementale pour l'adoption d'un programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre les activités telluriques, Washington, D.C. (Etats-Unis), 23 octobre - 3 novembre 1995, PNUE, disponible sur <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/1995-gpa.pdf>.

Stratégie de Honolulu: cadre d'action global pour la prévention et la gestion des débris marins, 2012, PNUE - NOAA, 57 p., disponible sur <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10670/Honolulu%20strategy.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>.

Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-based Sources, 1985, PNUE, disponible sur <http://digitallibrary.un.org/record/84661> (consulté le 31 juillet 2020).

Déclaration ministérielle de Doha, 14 novembre 2001, OMC, disponible sur https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm (consulté le 11 août 2020).

Décision ministérielle sur le commerce et l'environnement, 15 avril 1994, OMC, disponible sur https://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/issu5_f.htm (consulté le 11 août 2020).

2020).

Résolution 70/1 de l'Assemblée Générale, Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/70/1 (25 septembre 2015), disponible sur <https://undocs.org/fr/A/Res/70/1>.

Jurisprudence internationale

Cour Permanente de Justice Internationale, *Droits des minorités de Silésie (écoles minoritaires)*, 1928, Série A-N°15, 89 p., disponible sur https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_15/46_Droits_de_minorites_en_Haute_Silesie_Ecoles_minoritaires_Arret.pdf (consulté le 14 août 2020).

Rapport de l'Organe d'Appel, *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996.

Rapport du Groupe spécial, *Corée - Mesures affectant les marchés publics*, WT/DS163/R, 1 mai 2000.

Décisions issues des organes de Conventions internationales

Cinquième réunion du Groupe de Travail à Composition non Limitée (OEWG), Décision OEWG-V/15: Coopération internationale : Organisation mondiale du commerce, Genève (Suisse), 03-07 avril 2006, *Convention de Bâle*, disponible sur [http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup\(OEWG\)/ReportsandDecisions/tabid/3413/Default.aspx](http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup(OEWG)/ReportsandDecisions/tabid/3413/Default.aspx).

Dixième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Décision X.2: Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, Nagoya (Japon), 18-29 octobre 2010, *Convention sur la diversité biologique*, disponible sur <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-fr.pdf>.

Quatorzième session de la Conférence des Parties, Décision BC-14/12: Amendements aux Annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle, Genève (Suisse), 29 avril - 10 mai 2019, *Convention de Bâle*, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/ReportsandDecisions/tabid/3303/Default.aspx>.

Sixième Conférence des Parties à la Convention de Bâle, Decision BC-VI/30 - Cooperation with the World Trade Organization, Genève (Suisse), 09 - 14 décembre 2002, *Convention de Bâle*, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/ReportsandDecisions/tabid/3303/Default.aspx>.

Treizième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Décision XIII.10: Gestion des incidences des débris marins et du bruit sous-marin d'origine anthropique sur la diversité biologique marine et côtière, Cancún (Mexique), 4-17 décembre 2016, *Convention sur la diversité biologique*, disponible sur <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-10-fr.pdf>.

Règlementations nationales et documents techniques

Notification G/TBT/N/CHN/1211, *OMC - Base de données documentaire*, disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=237688&CurrentCatalogueIdIndex=0 (consulté le 4 août 2020).

QCVN 32: 2018 / BTNMT: National Technical Regulation on Environment for Plastic Scraps Imported as Production Raw Materials, 2018, disponible sur <https://vanbanphapluat.co/qcvn-32-2018-btnmt-moi-truong-phe-lieu-nhua-nhap-khau> (consulté le 21 juillet 2020).

« Scrap Specifications Circular », *ISRI*, disponible sur <https://www.isri.org/recycling-commodities/scrap-specifications-circular> (consulté le 20 juillet 2020).

« Technical specifications », *Ergis-Recycling*, disponible sur <https://ergis-recycling.eu/en/content/PET-Polyethylene-terephthalate/technical-specifications> (consulté le 20 juillet 2020).

Comité du commerce et de l'environnement, *Matrice des mesures liées au commerce prises au titre de divers accords environnementaux multilatéraux*, 2017, WT/CTE/W/160/Rev.8, disponible sur https://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_matrix_f.htm.

GB 16487.12—2017: Environmental protection control standard for imported solid wastes as raw materials—Waste and scrap of plastics, 2017, version anglaise disponible sur <http://www.ccicaus.com.au/wp-content/uploads/2018/01/16487-12-plastic-en-2018-revised.pdf>.

Secrétariat des Conventions BRS, *Communication: Application form for the placement or removal of wastes on annexes VIII and IX*, 8 juin 2018.

Documents officiels

« Summary of reasons for the proposed placement », annexe, gouvernement du Royaume de Norvège, disponible sur <https://resource-recycling.com/resourcerecycling/wp-content/uploads/2018/06/UNEP-CHW-COMM-Legal-CLI-Annexes-AddInfo-20180613.English.pdf>.

« Working toward waste imports ban », gouvernement de la République populaire de Chine, disponible sur http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2017/07/27/content_281475756814340.htm (consulté le 23 juillet 2020).

Lettre d'objection de l'EPA (Environment Protection Agency), gouvernement des Etats-Unis, 3 juillet 2019, disponible sur

http://wiki.ban.org/images/4/4f/US_EPA_Plastics_Objection_Letter.pdf.

Dictionnaires

G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

LAROUSSE, « Définitions : standard », disponible sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/standard/74452> (consulté le 20 juillet 2020).

Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), « Définition de PLASTIQUE », disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/plastique> (consulté le 23 août 2020).

Articles de presse

Earley, K., « Could China's "green Fence" Prompt a Global Recycling Innovation? », *The Guardian*, 2013, disponible sur <https://www.theguardian.com/sustainable-business/china-green-fence-global-recycling-innovation> (consulté le 21 juillet 2020).

Ibbetson, R., « Malaysia to return 3,000 tonnes of non-recyclable plastic to countries », *Daily Mail Online*, 28 mai 2019, disponible sur <https://www.dailymail.co.uk/news/article-7077295/Malaysia-send-3-000-tonnes-plastic-waste-countries-origin.html> (consulté le 9 août 2020).

Mosbergen, D., « How America Is Sabotaging The Global War On Plastic Waste », *HuffPost*, 17 mai 2019, disponible sur https://www.huffpost.com/entry/plastic-regulation-us-obstruction-basel-convention_n_5cde76f0e4b00e035b8da236 (consulté le 27 juillet 2020).

Phillips, E.E., « Oh, Scrap: China, the Biggest Buyer of America's Trash, Wants No More », *Wall Street Journal*, 2017, disponible sur <https://www.wsj.com/articles/america-is-no-1-in-exporting-trash-what-if-no-one-wants-it-anymore-1507483011> (consulté le 23 juillet 2020).

« Operation Green Fence Is Deeply Affecting Export Markets », *Resource Recycling News*, 12 avril 2013, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2013/04/12/operation-green-fence-is-deeply-affecting-export-markets/> (consulté le 23 juillet 2020).

« What Operation Green Fence Has Meant for Recycling », *Waste360*, 11 février 2016, disponible sur <https://www.waste360.com/business/what-operation-green-fence-has-meant-recycling> (consulté le 23 juillet 2020).

« China Announces "Sword" Crackdown on Illegal Recyclable Material Imports », *Resource Recycling News*, 21 février 2017, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2017/02/21/china-announces-sword-crackdown-illegal-recyclable-material-imports/> (consulté le 23 juillet 2020).

- « Import Restrictions Ripple across Southeast Asia », *Resource Recycling News*, 5 juin 2018, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2018/06/05/import-restrictions-ripple-across-southeast-asia/> (consulté le 23 juillet 2020).
- « Garbage Is Traded under the Pretext of Recycling », *Recycling International*, 29 mai 2019, disponible sur <https://recyclinginternational.com/business/plastic-waste-ban/26317/> (consulté le 23 juillet 2020).
- « Philippines Sends Tonnes of Rubbish Back to Canada », *BBC News*, 2019, disponible sur <https://www.bbc.com/news/world-asia-48455440> (consulté le 5 août 2020).
- « Des centaines d’additifs inconnus dans les plastiques », *Québec Science*, 18 septembre 2019, disponible sur <https://www.quebecscience.qc.ca/environnement/centaines-additifs-inconnus-plastiques/> (consulté le 31 juillet 2020).
- « The US’ Environmental Obstructionism Is Hurting the Planet — and Itself », *Center for International Environmental Law*, 17 janvier 2020, disponible sur <https://www.ciel.org/us-environmental-obstructionism-is-hurting-the-planet-and-itself/> (consulté le 5 juillet 2020).
- « Basel Expert Lays out Changes to Come », *Plastics Recycling Update*, 11 mars 2020, disponible sur <https://resource-recycling.com/plastics/2020/03/11/basel-expert-lays-out-changes-to-come/> (consulté le 1 août 2020).
- « Basel Convention’s Plastic Ban Amendment a New Step Against Waste Colonialism », *The Wire*, disponible sur <https://thewire.in/environment/basel-conventions-plastic-ban-amendment-is-a-new-step-against-waste-colonialism> (consulté le 1 août 2020).
- « Malaysia Returns Plastic Waste to Britain Saying It ‘Will Not Be a Dumping Ground’ », disponible sur <https://news.yahoo.com/malaysia-returns-plastic-waste-to-britain-saying-it-will-not-be-a-dumping-ground-185931526.html> (consulté le 5 août 2020).
- « Mountains of US Recycling Pile up as China Restricts Imports », *The World from PRX*, disponible sur <https://www.pri.org/stories/2018-01-01/mountains-us-recycling-pile-china-restricts-imports> (consulté le 23 juillet 2020).
- « No “Away”: Why Is the U.S. Still Offshoring Plastic Waste Around the World? », *Basel Action Network*, disponible sur <https://www.ban.org/news/2020/4/8/no-away-why-is-the-us-still-offshoring-plastic-waste-around-the-world> (consulté le 23 juillet 2020).
- « OECD Consensus Elusive As U.S. Challenges Plastic Waste Trade Limits », *Inside EPA*, disponible sur <https://insideepa.com/daily-news/oecd-consensus-elusive-us-challenges-plastic-waste-trade-limits> (consulté le 7 août 2020).
- « Progress on Plastics: Ongoing Updates », *Center for International Environmental Law*, disponible sur <https://www.ciel.org/reports/unea-progress-on-plastics/> (consulté le 8 août 2020).
- « US Objects to New Global Rules to Better Control Exports of Contaminated and Mixed Plastic Waste », *Basel Action Network*, disponible sur <https://www.ban.org/news/2019/7/14/us-objects-to-new-global-rules-to-better-control-exports-of-contaminated-and-mixed-plastic-waste> (consulté le 5 juillet 2020).

Sites web

- « Économie circulaire », *Ellen Macarthur Foundation*, disponible sur <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/fr/economie-circulaire/concept> (consulté le 23 août 2020).
- « From Green Fence to Red Alert: A China Timeline », *Resource Recycling News*, 13 février 2018, disponible sur <https://resource-recycling.com/recycling/2018/02/13/green-fence-red-alert-china-timeline/> (consulté le 23 juillet 2020).
- « About the OECD », *OCDE*, disponible sur <http://www.oecd.org/about/> (consulté le 7 août 2020).
- « Standards Worldwide », *ASTM International*, disponible sur <https://www.astm.org/> (consulté le 31 juillet 2020).
- « Plastic Waste Partnership », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwastes/PlasticWastePartnership/tabid/8096/Default.aspx> (consulté le 31 juillet 2020).
- « Publications > Brochures & Leaflets », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Implementation/Publications/BrochuresLeaflets/tabid/2365/Default.aspx> (consulté le 6 août 2020).
- « Procedures > Notification & Movement Documents », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Procedures/NotificationMovementDocuments/tabid/1327/Default.aspx> (consulté le 6 août 2020).
- « Open-ended Working Group (OEWG) > Overview and Mandate », *Conventions BRS*, disponible sur [http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup\(OEWG\)/OverviewandMandate/tabid/2295/Default.aspx](http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup(OEWG)/OverviewandMandate/tabid/2295/Default.aspx) (consulté le 27 juillet 2020).
- « Open-ended Working Group (OEWG) > Reports and Decisions », *Conventions BRS*, disponible sur [http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup\(OEWG\)/ReportsandDecisions/tabid/3413/Default.aspx](http://www.basel.int/TheConvention/OpenendedWorkingGroup(OEWG)/ReportsandDecisions/tabid/3413/Default.aspx) (consulté le 27 juillet 2020).
- « Text of the Convention », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx> (consulté le 2 août 2020).
- « Basel Convention's Environmentally Sound Management Toolkit Assists Parties to Protect Human Health and the Environment », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/?tabid=3615> (consulté le 6 août 2020).
- « Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/TheProtocol/tabid/1345/Default.aspx>

- spx (consulté le 2 août 2020).
- UN Comtrade: International Trade Statistics*, disponible sur <https://comtrade.un.org/data/> (consulté le 23 juillet 2020).
- « Frequently Asked Questions », *ASTM International*, disponible sur <https://www.astm.org/ABOUT/faqs.html> (consulté le 21 juillet 2020).
- « Guide to the control system », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Implementation/Controllingtransboundarymovements/Guidance/tabid/4313/Default.aspx> (consulté le 5 août 2020).
- « Harms of Plastic Waste Exports », *Last Beach Clean-Up*, disponible sur <https://www.lastbeachcleanup.org/plastic-waste-exports> (consulté le 23 juillet 2020).
- « History of Joint Managerial Functions for the Secretariats of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Overview/History/tabid/2690/language/fr-CH/Default.aspx> (consulté le 6 juin 2020).
- « À propos de l'ISO », *ISO*, disponible sur <https://www.iso.org/fr/about-us.html> (consulté le 20 juillet 2020).
- « Membres », *ISO*, disponible sur <https://www.iso.org/fr/members.html> (consulté le 20 juillet 2020).
- « Stades et ressources pour l'élaboration des normes », *ISO*, disponible sur <https://www.iso.org/fr/stages-and-resources-for-standards-development.html> (consulté le 20 juillet 2020).
- « Model Bale Specs », *The Association of Plastic Recyclers*, disponible sur <https://plasticsrecycling.org/markets/model-bale-specs> (consulté le 31 juillet 2020).
- « Environment-related notifications by Agreement », *OMC - Environmental database*, disponible sur <https://edb.wto.org/notifications> (consulté le 4 août 2020).
- « Liste des Membres et Observateurs », *OMC*, disponible sur https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm (consulté le 4 août 2020).
- « Parties to the Basel Convention », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx#US17> (consulté le 6 juin 2020).
- « Science and Technical Assistance Branch », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Structure/BranchesFactSheets/ScienceandTechnicalAssistanceBranch/tabid/6186/language/en-US/Default.aspx> (consulté le 13 juin 2020).
- « Status of Ratifications », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.pic.int/?tabid=1072> (consulté le 6 juin 2020).

- « Status of ratifications of the Stockholm Convention », *Conventions BRS*, disponible sur <http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesandSignatoires/tabid/4500/Default.aspx> (consulté le 6 juin 2020).
- « Status Of Treaties », *International Maritime Organization*, disponible sur <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/StatusOfTreaties.pdf> (consulté le 10 juillet 2020).
- « Système de contrôle de l'OCDE concernant les déchets destinés à des opérations de valorisation », *OCDE*, disponible sur <https://www.oecd.org/fr/env/dechets/systemedecontroledelocdeconcernantlesdechetsdestinesadesoperationsdevalorisation.htm> (consulté le 6 août 2020).
- « Technical guidelines on plastic waste: Overview », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwastes/Technicalguidelines/Overview/tabid/7992/Default.aspx> (consulté le 31 juillet 2020).
- « Textes juridiques de l'OMC », *OMC*, disponible sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm (consulté le 3 août 2020).
- « UK Trade Info », disponible sur <https://www.uktradeinfo.com/Statistics/BuildYourOwnTables/Pages/Table.aspx> (consulté le 23 juillet 2020).
- « USA Trade Online », disponible sur <https://usatrade.census.gov/> (consulté le 23 juillet 2020).
- « Ratification of the Basel Convention Ban Amendment », *Conventions BRS*, disponible sur <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/BanAmendment/tabid/1344/Default.aspx> (consulté le 6 août 2020).

Table des matières

Abréviations :	3
I. L'organisation d'accueil : le Secrétariat des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm	4
A. Un Secrétariat pour trois Conventions internationales	4
1. Présentation générale des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm	4
2. Présentation du Secrétariat	5
B. La branche d'assistance technique et scientifique.....	6
II. Le stage : assistant de gestion de programme.....	7
A. Un contexte particulier : la pandémie de coronavirus.....	7
B. Les missions qui m'ont été confiées.....	8
I. Vers une caractérisation technico-juridique du déchet plastique déterminée par des motifs environnementaux	12
A. Avant l'amendement : un objet insuffisamment encadré par des normes volontaires et des réglementations nationales liées au marché des déchets	12
1. Un objet souvent mentionné mais imparfaitement appréhendé par le droit international	12
a) Des instruments contraignants abordant les déchets plastiques surtout indirectement	12
b) Une appréhension toujours périphérique par les instruments internationaux de droit souple pertinents	14
2. Souplesse et insuffisance d'un encadrement par des normes volontaires et des réglementations nationales à l'import-export	16
a) Standards et spécifications techniques : des normes volontaires conçues pour répondre aux besoins du marché.....	16
b) Discussion sur ces normes volontaires : des instruments inadaptés aux enjeux environnementaux attachés aux déchets plastiques.....	20
c) Le rôle des réglementations nationales techniques à l'import-export.....	21
3. L'insoutenable légèreté d'un encadrement par le marché : l'exemple du réveil de la Chine	22
a) Les dérives du système actuel : des préjudices pour les pays en développement et pour l'environnement en général.....	23
b) Des bras ouverts à l'épée : l'exemple du réveil chinois	26
B. Une caractérisation contraignante du déchet plastique par l'amendement basée sur la dangerosité et la recyclabilité	28
1. Une décision contraignante pour les Etats Parties à la Convention de Bâle.....	28
2. Une meilleure appréhension technico-normative du déchet plastique d'un point de vue environnemental	29
a) L'annexe IX dédiée aux déchets présumés non dangereux	30
b) L'annexe VIII dédiée aux déchets dangereux.....	33

c)	L'annexe II dédiée aux catégories de déchets « autres » demandant un examen spécial	34
3.	La plasticité des problèmes	36
a)	Les limites inhérentes à l'amendement	37
b)	La persistance des problèmes extérieurs au champ d'application de l'amendement	38
II.	Des changements majeurs dans le droit du commerce international des déchets plastiques	41
A.	D'un produit librement échangeable régi par le droit de l'OMC à un produit strictement réglementé pour des motifs environnementaux	41
1.	Un régime de droit commun libéral pour les mouvements internationaux de déchets non dangereux	41
a)	Le droit de l'OMC : un régime commun basé sur le libre-échange des biens et un régime dérogatoire permettant des exceptions pour des motifs environnementaux bien précis	42
b)	Application concrète de ces régimes juridiques aux mouvements de déchets plastiques : liberté d'échanges et mesures nationales possibles mais restreintes	45
2.	De la liberté aux restrictions : les effets de la nouvelle caractérisation du déchet plastique sur les mouvements transfrontières	48
a)	Les obligations générales incombant aux Parties concernées par les mouvements transfrontières de déchets plastiques dangereux ou autres	49
b)	Des obligations théoriques édictées par la Convention aux mouvements internationaux concrets : la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC)	51
c)	Ce qui a lieu aujourd'hui mais ne sera plus possible demain	53
3.	Le conflit intra-OCDE sur la mise en œuvre de l'amendement, ou les démêlés entre les approches libérale et réglementaire	54
B.	Droit de l'OMC et droit issu des accords environnementaux multilatéraux (AEM) : au-delà d'une articulation théorique complexe, un premier litige concret ?	57
1.	L'articulation des relations commerciales entre des Etats membres de l'OMC et Parties à un AEM : des discussions théoriques peu avancées mais de faibles chances de conflits pour la Convention de Bâle	59
a)	Les travaux du Comité du Commerce et de l'Environnement : des négociations, quelques avancées et encore beaucoup à faire	59
b)	Le cas particulier de la Convention de Bâle	63
(1)	Convention de Bâle et OMC : une coopération limitée	63
(2)	De faibles probabilités de conflits entre Etats à la fois membres de l'OMC et Parties à la Convention	64
2.	Les relations entre Etats membres de l'OMC dont un n'est pas Partie à l'AEM : l'amendement sur les déchets plastiques, ou les possibilités d'un litige	65
(1)	Les conflits de compétence entre les différents organes de règlement des différends	66
(2)	Les conflits de normes	67
	Conclusion	72
	Bibliographie	73

Table des matières.....	84
--------------------------------	-----------