



HAL
open science

Pour une limitation effective de la pollution plastique : quelles pistes en droit de l'UE ?

Eve Truilhe

► **To cite this version:**

Eve Truilhe. Pour une limitation effective de la pollution plastique : quelles pistes en droit de l'UE ?. La lutte contre la pollution plastique des océans en droit international, comparé et européen., 2023. halshs-03898827

HAL Id: halshs-03898827

<https://shs.hal.science/halshs-03898827>

Submitted on 14 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour une limitation effective de la pollution plastique : quelles pistes en droit de l'UE ?

Ève Truilhé

Directrice de recherche au CNRS, Directrice de....
Directrice de la clinique juridique de l'environnement

L'Union européenne est-elle un acteur influent de la lutte internationale contre la pollution plastique ?

Je commencerai par dire qu'elle se doit de l'être et qu'elle peut l'être. Elle se doit d'être un acteur majeur de cette lutte, tout d'abord parce qu'elle un acteur majeur de la pollution elle-même. Les 27 Etats membres de l'Union sont à l'origine du déversement dans les océans d'un volume de déchets plastiques compris entre 150 000 et 500 000 tonnes chaque année. D'ailleurs avec ses 450 millions d'habitants, ses 18,6% du PIB mondial et sa place de choix dans les échanges mondiaux -plus d'un quart des activités commerciales mondiales- le rôle de l'Union dans la lutte contre la pollution plastique ne peut pas être neutre. Ensuite, l'Union européenne a le pouvoir de peser activement sur cet objectif grâce aux spécificités de son juridique : le système majoritaire, l'effet direct, le rôle de la Cour de Justice, lui permettent d'imposer un objectif ambitieux à l'ensemble de ses 27 États membres, donc d'œuvrer efficacement contre la pollution plastique sur son propre territoire, mais aussi de peser sur la scène internationale et donc de contribuer à cet objectif à l'échelle mondiale. Mais si l'Union européenne peut beaucoup, en théorie, reste à savoir comment elle peut lutter effectivement contre cette pollution dont la remarquable complexité ne peut manquer de se retrouver dans les normes à adopter.

Quelle est la dynamique actuelle du droit de l'UE en ce qui concerne la lutte contre la pollution des océans par les déchets de matières plastiques ?

Il y a une dynamique en effet, les choses changent progressivement. Au départ dans l'ordre juridique européenne comme dans les autres ordres juridiques, les déchets plastiques étaient des déchets comme les autres, en conséquence, la politique de lutte contre la pollution plastique se confondait avec la politique des déchets. L'Union européenne règlemente la gestion des déchets de ces Etats membres depuis 1975, la directive cadre du 19 novembre 2008¹ est venu renforcer l'aspect prévention de la production de déchets, en clarifiant un certain nombre de définitions importantes : comme celles du recyclage, de la valorisation et des déchets eux-mêmes.

¹ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives et directive (UE)

Le texte s'applique à tous les déchets, sans considération pour la spécificité des déchets plastiques. Néanmoins il recèle des éléments particulièrement intéressants :

- **La hiérarchie des déchets** d'abord. Il s'agit d'un ordre de priorité qui a pour but de diminuer l'utilisation de matières premières vierges. Dans cet ordre, **la première priorité est, logiquement, d'éviter la production des déchets.** A défaut, il faut pouvoir traiter les déchets en respectant l'ordre suivant : le ré-emploi, le recyclage (qui suppose une chaîne d'acteurs et d'opérations qui peut être longue), **en les valorisant** (pour la production d'énergie par exemple), **enfin en tout dernier lieu en les éliminant.**
- Deuxième outil intéressant créé par la directive, la «**responsabilité élargie du producteur**» qui désigne un ensemble de mesures devant être prises pour veiller, en application du principe pollueur-payeur, à ce que les **producteurs** de produits assument la **responsabilité** financière et/ou organisationnelle de la gestion de la phase «déchet» du cycle de vie du produit. C'est cette REP qui vient d'être renforcée par les textes récents pour tenir compte de la spécificité des déchets plastique.

Le plan d'action en faveur d'une économie circulaire publié en 2015 qui marque le tournant, les matières plastiques sont pointées comme une priorité clé. La spécificité mais aussi la complexité de la pollution par le plastique va être prise en compte à partir de ce moment-là et cela se traduit par l'adoption de la stratégie plastique européenne en 2018.

Quelles sont selon vous, les mesures les plus importantes adoptées récemment sur cette question ?

Le premier acte de cette politique, la directive 2015/720 du 29 avril 2015 en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers qui impose aux Etats membres de garantir que le niveau de la consommation annuelle ne dépasse pas 90 sacs en plastique légers par personne d'ici le 31 décembre 2019 et 40 sacs d'ici le 31 décembre 2025.

Mais c'est sans doute la directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, la directive 2019/904 du 5 juin 2019, dite directive sur les plastiques à usage unique ou directive SUP (single use plastic) qui constitue l'avènement de cette nouvelle politique et donne à l'UE les moyens de s'attaquer à la préservation des océans en ciblant la cause principale de la fuite des plastiques vers l'environnement : les articles en plastique à usage unique et les engins de pêche, qui concernent les dix objets les plus fréquemment retrouvés sur les plages de l'Union (les cotons-tiges, les couverts, les assiettes,

les pailles, les bâtonnets mélangeurs, les tiges pour ballons, les produits oxodégradables, les contenants alimentaires et gobelets en polystyrène). La directive crée de nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs pour les récipients pour aliments, les filets de pêche, les lingettes, les ballons de baudruche et les produits du tabac avec filtres (comme les mégots de cigarette dont le nettoyage devra être financés par les entreprises du secteur du tabac).

A côté des interdictions, le texte prévoit aussi des mesures pour les produits dont on a pensé qu'ils n'avaient pas de solution de substitution comme les bouteilles en plastique -non interdites- pour lesquelles la directive fixe les objectifs d'un taux de collecte de 90 % d'ici 2029 et la commercialisation dans l'UE de bouteilles contenant au moins 25 % de plastique recyclé en 2025 et au moins 30 % en 2030.

Afin de lutter efficacement contre la pollution plastique issu des activités maritimes les institutions européennes ont modifié les règles applicables aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires. La directive 2019/883 relative aux installations de réception portuaires vise ainsi tous les navires, quel que soit leur pavillon, qui font escale dans un port d'un État membre et impose, pour chaque port, la mise en œuvre d'un plan de réception et de traitement des déchets. Les coûts d'exploitation des installations portuaires pour la réception et le traitement des déchets des navires - autres que les résidus de cargaison – sont couverts par une redevance perçue sur les navires. Chaque État membre doit par ailleurs procéder à des inspections annuelles d'au moins 15 % du nombre total de navires distincts faisant escale dans ses ports.

Le droit de l'UE vous paraît-il, en l'état actuel, suffisamment développé et réactif en la matière ?

L'arsenal dont s'est doté l'Union européenne est loin de pouvoir être présenté comme la panacée de la lutte contre la pollution plastique. A moins d'interdire toute forme de plastique, il est de toute façon impossible d'éviter les fuites accidentelles, il faut alors améliorer les dispositions existantes.

Au plan interne cela implique d'aller plus loin dans le réemploi et le recyclage, par exemple en imposant la mise en place de systèmes de consigne. Les textes actuels ne font que suggérer ça aux Etats, alors que, d'après le réseau des agences de protection de l'environnement, les États membres qui ont opté pour ces systèmes collectent, en moyenne, plus de 80 % des bouteilles en plastique, contre une moyenne de 58 % dans l'ensemble de l'UE.

On peut aussi penser à l'instauration d'une taxe sur les plastiques, actuellement en discussion au Parlement européen. Le projet est d'une grande complexité mais mérite qu'on l'étudie.

Quels sont les risques qui découlent de l'application de la législation existante ?

A très court terme, je voudrais signaler un risque essentiel. Conformément à l'article 12 de la directive « SUP », la Commission européenne devait élaborer des spécifications et des lignes directrices permettant de préciser le champ d'application du texte. Il s'agit de définir précisément de ce que l'on entend par « plastique à usage unique ». Or, les industriels tentent d'exclure de cette définition un certain nombre de produits problématiques : le paquet de chips en est un exemple (il peut se partager et donc être exclu des produits dits « à usage unique ») ou encore un produit sur lequel serait apposé la mention « réutilisable ». Leur lobbying est intense, les débats se déroulent à huis clos, le risque est grand que la directive perde de son utilité au passage.

La questions des microplastiques intentionnellement ajoutés doit aussi attirer toute l'attention du législateur européen. La Commission Européenne l'a compris qui a mandaté l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), en janvier 2018, pour qu'elle examine la nécessité d'une restriction à l'échelle de l'UE. L'agence a rendu son rapport en aout 2019 proposant l'élimination d'ici à 2026 des microplastiques intentionnellement ajoutés dans les fertilisants, dans les produits cosmétiques, dans certains médicaments ou compléments alimentaires...

Je pourrais aussi évoquer la nécessité de réduire l'usage des oxo-plastiques ou plastiques oxo-dégradables qui ne sont pas si neutres que ça pour l'environnement marin. Un processus visant à en restreindre l'utilisation devrait donc être engagé.

Et au plan externe ?

Lutter contre la pollution plastique à l'intérieur de l'UE ne doit pas conduire à exporter ses déchets plastiques en dehors de celle-ci sous peine de ruiner l'objectif de protection des océans. Jusqu'à présent, la plupart des déchets d'emballages en plastique étaient considérés comme non dangereux aux fins d'un transfert et, par conséquent, inscrits sur la liste «verte» en vertu du règlement de l'UE concernant les transferts de déchets. Mais la convention de Bâle a été amendée et depuis janvier 2021 seules les expéditions de matières plastiques recyclables non contaminées, pré-triées, exemptes de tout matériau non recyclable et ayant fait l'objet d'une préparation en vue d'un recyclage écologiquement rationnel immédiat peuvent être inscrites sur la liste verte. Pour être en conformité, l'Union a adopté un règlement (règlement délégué 2020/2174 de la Commission du 19 octobre 2020 qui modifie le règlement (CE) no 1013/2006 concernant les transferts de déchets. A compter du 1^{er} janvier 2021, il faudra donc être particulièrement vigilant en ce qui concerne le traçage et le contrôle des déchets plastiques exportés de l'UE vers les pays tiers. Le risque est grand comme en témoigne encore récemment le scandale du trafic de déchets italiens vers la Tunisie.

En tant que directrice du CERIC, pourriez-vous nous en dire plus sur les travaux menés sur cette question au sein de votre laboratoire ?

La lutte contre la pollution par les plastiques est un objet de recherche passionnant. Notamment parce qu'il nécessite une collaboration avec des chercheurs d'autres disciplines : les sciences dures bien sûr mais aussi l'économie, la sociologie etc. C'est une formidable - ?- occasion d'échanger entre chercheurs d'horizons différents. C'est aussi un très bel objet d'enseignement.

Les étudiants des masters de droit de l'environnement et de droit de l'énergie engagés dans la Clinique juridique de l'environnement (<https://facdroitaix.wixsite.com/clinique-ceric>) de notre faculté, ont déjà beaucoup travaillé sur les enjeux liés au plastique. Il se sont penché sur la question des modalités et de l'opportunité d'instaurer une taxe sur les plastiques, sur les moyens d'encourager le réemploi des produits plastiques, sur le commerce et le transfert de ces produits, au profit de plusieurs associations : Rethink Plastic, Zero Waste, ClientEarth... que nous remercions sincèrement pour la confiance dont ils nous témoignent en nous confiant ces missions.