

N° 343

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juillet 2002

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination,*

Par M. Robert DEL PICCHIA,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, MM. Robert Calmejane, Paul Dubrulle, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

**Voir le numéro :**

**Sénat : 198** (2001-2002)

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. LA CONVENTION DE BÂLE : UN DISPOSITIF DYNAMIQUE, UNE ÉVALUATION MALAISÉE</b> .....	6
<b>A. UN DISPOSITIF DYNAMIQUE</b> .....	6
1. <i>Rappel des principales dispositions</i> .....	6
a) Le champ de la convention .....	6
b) Le dispositif mis en place.....	6
<b>B. UN BILAN JURIDIQUE SATISFAISANT, UNE ÉVALUATION MALAISÉE DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT</b> .....	7
1. <i>Un bilan juridique satisfaisant</i> .....	7
a) Un instrument largement ratifié mais un grand absent : les Etats-Unis .....	7
b) Une contribution décisive à la mise en place de règles .....	8
c) Les accords régionaux.....	8
2. <i>Une évaluation difficile de l'impact sur l'environnement</i> .....	9
3. <i>Une règle en cours de construction</i> .....	10
a) La définition des déchets dangereux.....	10
b) Le protocole sur la responsabilité et l'indemnisation .....	11
<b>II. L'AMENDEMENT À LA CONVENTION DE BÂLE SUR L'INTERDICTION DES EXPORTATIONS</b> .....	12
<b>A. UN OBJECTIF DE PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</b> .....	12
1. <i>La genèse de l'amendement, une problématique Nord-Sud</i> .....	12
2. <i>Le contenu de l'amendement</i> .....	13
<b>B. LA SITUATION DE LA FRANCE</b> .....	14
1. <i>Des exportations limitées aux pays développés</i> .....	14
2. <i>Une mise en oeuvre de l'amendement par la voie communautaire</i> .....	15
<b>C. LES INCERTITUDES</b> .....	15
1. <i>Le déchet comme marchandise</i> .....	15
2. <i>Le trafic illicite</i> .....	16
3. <i>De possibles effets pervers sur l'environnement</i> .....	17
<b>D. LE CARACTÈRE HÉTÉROGÈNE DU DISPOSITIF</b> .....	17
1. <i>Une possibilité de contournement</i> .....	17
2. <i>Le primat de la Convention non amendée dans certains cas</i> .....	17
3. <i>L'articulation de l'amendement avec les accords particuliers</i> .....	17
4. <i>La composition de l'annexe VII et sa modification</i> .....	18
<b>E. LES PERSPECTIVES</b> .....	18
1. <i>La gestion des déchets hors de l'OCDE</i> .....	19
2. <i>La prévention du trafic illicite</i> .....	19
<b>CONCLUSION</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	22

<b>PROJET DE LOI</b> .....	23
<b>ANNEXE 1 - ÉTUDE D'IMPACT</b> .....	24
<b>ANNEXE 2 - RATIFICATIONS DE L'AMENDEMENT D'INTERDICTION</b> .....	26
<b>ANNEXE 3 - MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DE DÉCHETS DANGEREUX AU SEIN DES ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION DE BÂLE</b> .....	27

Mesdames, Messieurs,

La production mondiale annuelle de déchets dangereux s'établit à environ 400 millions de tonnes.

En l'absence d'un traitement approprié de ces déchets, les conséquences pour la santé humaine et l'environnement sont encore mal connues mais les risques sont avérés.

Face à ce risque, les pays industrialisés se sont dotés, dans les années quatre-vingt, d'instruments de contrôle des mouvements de déchets dangereux sous l'effet notamment du retentissement de l'affaire « Seveso ».

Le renforcement des réglementations relatives au traitement et à l'élimination des déchets, la diminution des capacités de mise en décharge, la résistance opposée à l'ouverture de nouveaux sites vont de pair avec une production de déchets croissante.

L'augmentation des redevances d'élimination crée une incitation économique en faveur du transfert vers des zones où elles sont moins coûteuses et où les réglementations et opinions publiques sont moins exigeantes.

Au cours de l'été 1988, la découverte de « cargos toxiques » chargés de déchets dangereux à destination de ports africains, a mis en évidence l'existence d'un problème global et la nécessité d'une réglementation internationale des flux de déchets dangereux qui n'étaient jusqu'alors soumis qu'à des accords régionaux.

Signée à Bâle le 29 mars 1989 sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'Environnement et entrée en vigueur le 5 mai 1992, la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination se donne pour objectif général de « protéger par un contrôle strict la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui peuvent résulter de la production et de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets » et définit plusieurs priorités :

- la réduction de la production de déchets dangereux et le développement d'infrastructures de traitement dans les zones productrices ;

- la réduction et le contrôle des mouvements autorisés notamment par la mise en place de procédures d'information préalable des Etats de transit et de destination et par l'établissement de documents de suivi. Le critère d'autorisation des mouvements est « l'assurance d'une gestion écologiquement rationnelle » ;

- la prévention des mouvements illicites de déchets dangereux, notamment vers les pays en voie de développement en affirmant dans, un premier temps, le droit pour un Etat de refuser l'importation de déchets sur son territoire.

Une interdiction totale des flux en direction des pays en développement, réclamée par ces derniers, n'avait pas fait alors l'objet du consensus nécessaire. Des transferts de technologie ont été annoncés pour permettre à ces pays de procéder au traitement des déchets dans des conditions satisfaisantes pour l'environnement.

Au cours de la troisième Conférence des parties, organisée à Genève le 22 septembre 1995, le principe de cette interdiction a été adopté, sous la forme d'un amendement à la Convention qu'il est aujourd'hui proposé au Sénat d'approuver.

Dix ans après son entrée en vigueur, il est possible de tenter un premier bilan des dispositions de la Convention de Bâle. Cet instrument dynamique a connu un développement très rapide tant dans ses dispositions que dans son champ d'application et ses prolongements techniques. Dispositif juridique complet, le dispositif adopté à Bâle mêle des enjeux environnementaux et éthiques et des considérations politiques et économiques qui rendent son évaluation difficile.

L'interdiction des exportations vers les pays en développement s'inscrit dans le prolongement de la démarche entreprise à Bâle. Déjà mis en oeuvre au niveau communautaire, il n'en soulève pas moins un certain nombre d'interrogations.

## I. LA CONVENTION DE BÂLE : UN DISPOSITIF DYNAMIQUE, UNE ÉVALUATION MALAISÉE

### A. UN DISPOSITIF DYNAMIQUE

#### 1. Rappel des principales dispositions

##### *a) Le champ de la convention*

La convention de Bâle vise à la fois les déchets dangereux et les « autres déchets » mais le dispositif contraignant mis en place ne concerne que les déchets dangereux.

La dangerosité est définie selon deux modalités ; la Convention liste dans son annexe I une série de substances à contrôler dont la dangerosité est établie grâce à des critères définis dans l'annexe III et issus des normes du transport international : toxique, explosif, corrosif, inflammable, comburant, infectieux et écotoxique. Les déchets dangereux entendus comme tels par les législations nationales des Etats parties entrent également dans le champ de la Convention.

La Convention exclut de son champ d'application les déchets radioactifs et les déchets provenant de l'exploitation normale d'un navire qui font l'objet d'autres instruments internationaux<sup>1</sup>.

Les déchets les plus nombreux, au sens de la Convention, sont issus des activités industrielles et des exploitations minières mais ils comprennent aussi les déchets des hôpitaux, des laboratoires, des pharmacies...

##### *b) Le dispositif mis en place*

Le principe fondateur de la Convention est le principe de la « gestion écologiquement rationnelle ». Ce principe, qui n'est pas défini strictement mais entendu 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

---

<sup>1</sup> La convention n'inclut pas les substances et les produits chimiques dangereux régis par les dispositions de la convention de Rotterdam de 1998 mais ces substances usagées, notamment les pesticides usés, entrent dans son champ de compétence.

Les rejets des navires sont régis par la convention de Londres, MARPOL, sur la prévention de la pollution par les navires. Le sort des navires obsolètes, qui ne figurent pas à l'annexe I et sont régulièrement l'objet d'abandons dans des ports de pays en développement, fait actuellement l'objet d'une réflexion qui devrait aboutir à une directive technique.

nuisibles que peuvent avoir ces déchets », est une innovation de la convention de Bâle. C'est sur ce critère que les mouvements de déchets sont examinés.

La convention définit un système de contrôle fondé sur le **consentement préalable** donné en connaissance de cause, au moyen de notifications.

S'agissant des importations,

- « tout Etat a le droit souverain d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux étrangers sur son territoire » ;

- « l'importation de déchets dangereux depuis un Etat non partie est interdite », sauf si elle fait l'objet d'un accord « dont les dispositions ne sont pas moins strictes que celles de la Convention » ;

- les Etats doivent prendre des dispositions pour empêcher des importations si le critère de la « gestion écologiquement rationnelle » ne peut être satisfait.

S'agissant des exportations,

- « les Parties interdisent ou ne permettent pas l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets dans les Parties qui ont interdit l'importation de tels déchets, lorsque cette interdiction a été notifiée » ;

- « chaque Partie exige que les déchets dangereux exportés soient gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles dans l'Etat d'importation ou ailleurs ».

## ***B. UN BILAN JURIDIQUE SATISFAISANT, UNE ÉVALUATION MALAISÉE DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT***

### **1. Un bilan juridique satisfaisant**

#### *a) Un instrument largement ratifié mais un grand absent : les États-Unis*

Les ratifications de la Convention de Bâle ont été tardives, témoignage de négociations difficiles.

A ce jour, 150 Parties ont ratifié la Convention, 149 Etats ainsi que la Communauté européenne, ce qui en fait un outil véritablement universel.

Trois pays signataires n'ont pas procédé à la ratification du texte : l'Afghanistan, Haï ti et les Etats-Unis.

Les Etats-Unis sont le premier producteur mondial de déchets avec 172 732 000 tonnes produites en 1995. Ils sont signataires depuis 1986 de deux accords bilatéraux avec le Canada, destinataire de 95 % de leurs exportations de déchets dangereux et avec le Mexique. Les règles de l'OCDE<sup>1</sup> s'appliquent à ces échanges ainsi que les termes du *Resource and conservation recovery Act*, dont les dispositions sont proches de celles de la Convention de Bâle. Dès lors, d'après les informations communiquées par le ministère des Affaires étrangères, l'application du texte par les Etats-Unis, s'ils le ratifiaient, ne devrait pas soulever de difficultés majeures. Leur absence du dispositif constitue néanmoins un préjudice à l'universalité des règles définies dans la Convention.

### *b) Une contribution décisive à la mise en place de règles*

Un des apports décisifs de la Convention de Bâle est certainement « l'effet d'agenda » qu'elle a entraîné et qui a donné lieu à une impulsion décisive à l'adoption de législations nationales.

Le secrétariat de la Convention a élaboré des législations types et des directives techniques pour la mise en oeuvre du texte qui ont servi de référence dans des pays où la législation était inexistante.

La régulation des flux officiels est opérante : une étude citée par l'OCDE chiffre à 20% du total des projets d'exportations le nombre de rejets formulés par des pays n'appartenant pas à l'OCDE de 1989 à 1993.

### *c) Les accords régionaux*

La Convention de Bâle est complétée par une série d'accords régionaux.

Entrée en vigueur le 20 mars 1996, la convention de Bamako, adoptée sous l'égide de l'Organisation de l'Unité Africaine interdit l'importation en Afrique de déchets dangereux et radioactifs en provenance de parties non contractantes, elle soumet les mouvements au sein du continent africain à un système proche des procédures de la convention de Bâle.

L'article 39 de la convention de Lomé IV conclue en 1989 entre l'Union européenne et 69 Etats d'Afrique, des Caraï bes et du Pacifique (ACP) prévoit l'interdiction par les Etats membres des exportations de déchets

---

<sup>1</sup> La décision du Conseil de l'OCDE de 1992 appelée « Système de contrôle de l'OCDE » définit un régime complet des mouvements transfrontières au sein de la zone OCDE. Trois listes de déchets ont été arrêtées avec des niveaux de contrôle adaptés.

dangereux à destination des Etats ACP. Il impose également aux Etats ACP d'interdire les importations en provenance de l'Union européenne ou de tout autre pays, à l'exception des retours de déchets traités.

L'accord régional centraméricain sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, signé à Panama en 1992, fait obligation aux Parties d'interdire l'importation de déchets dangereux dans la région de l'Amérique centrale depuis des pays non parties à l'accord.

Les Etats du Forum du Pacifique sud ont conclu en avril 1995 le traité de Waigani pour le contrôle des mouvements de déchets dangereux produits par les états membres et interdit les importations sur le territoire des Etats membres insulaires de déchets produits dans d'autres pays.

Signé en octobre 1996 à Izmir, le protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux intègre à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution adoptée le 16 février 1996, un dispositif de contrôle.

En avril 1996, un accord est signé à Moscou sur ce sujet avec, pour compétence géographique, les Etats de la Communauté des Etats indépendants.

La convention de Bâle a été le déclencheur d'une série d'accords à vocation régionale, dont le champ d'application est parfois plus large, en particulier sur les déchets radioactifs, qui constitue un maillage important de règles relatives aux déchets.

La question des déchets est en outre devenue un problème global ; le chapitre 20 du programme Action 21, adopté à Rio en 1992, est consacré à la gestion des déchets dangereux.

## **2. Une évaluation difficile de l'impact sur l'environnement**

Les données statistiques actuellement disponibles ne permettent pas de chiffrer précisément l'efficacité de la convention sur l'environnement.

Les définitions nationales de déchets dangereux varient, les statistiques d'organisations ne portent que sur les Etats membres et les remontées statistiques auprès du secrétariat de la Convention ne sont pas entièrement normalisées, la nouvelle présentation des données ne porte que sur l'année 1999<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon les données fournies par le secrétariat de la Convention, la production des Parties pour 1999 s'élève à 200 millions de tonnes.

En outre, aucun Etat partie ne semble capable de fournir toutes les données exigées comme en témoignent les réserves associées par le secrétariat de la Convention à la publication des données pour 1999.

Les Etats-Unis, premier producteur mondial de déchets ne fournissent pas de données au secrétariat de la Convention.

Les statistiques ne sont donc pas homogènes. Elles sont absentes s'agissant des transferts illicites, lesquels sont comptabilisés selon des critères différents par les organisations non-gouvernementales.

L'OCDE estime à environ 5 % de la production totale les déchets qui franchissent une frontière.

Les chiffres disponibles font toutefois apparaître une tendance générale à la diminution des flux de déchets dangereux destinés à une élimination finale que ce soit à l'intérieur de la zone OCDE ou de cette zone vers des pays tiers. En revanche, les flux de déchets recyclables connaissent une légère augmentation.

### **3. Une règle en cours de construction**

Relativement récente, la Convention de Bâle a connu un développement très rapide tant dans ses dispositions que dans son champ d'application.

L'instrument mis en place prévoyait l'institution d'une Conférence des Parties chargée d'assurer le suivi de la Convention, de rechercher l'harmonisation des normes nationales, de dresser un bilan d'application à une échéance prédéterminée et de proposer, le cas échéant, des amendements et des protocoles adaptés.

Depuis l'entrée en vigueur de la convention, la Conférence des Parties s'est réunie à cinq reprises.

#### *a) La définition des déchets dangereux*

La 4<sup>ème</sup> Conférence des Parties a eu pour objet d'arrêter la liste des déchets soumis à restrictions commerciales prévues par l'amendement d'interdiction des exportations précédemment adopté. Elle a adopté deux listes : une liste A de déchets dangereux et une liste B de déchets *a priori* non dangereux. Ces listes sont devenues les annexes VIII et IX de la Convention.

Les caractéristiques de danger restent régies par l'annexe III de la Convention.

Une procédure de révision des listes pour tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques a été adoptée lors de la cinquième Conférence.

*b) Le protocole sur la responsabilité et l'indemnisation*

Issu de la cinquième Conférence tenue à Bâle en décembre 1999, le dernier développement de la Convention est le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation, prévu dès l'origine à l'article 12 de la Convention et qui met en place un régime de responsabilité civile objective, fondée sur le risque lié à une activité particulière, la victime étant simplement tenue de démontrer non la faute mais le lien de causalité.

Le responsable est l'auteur de la notification d'exportation ou l'exportateur si l'auteur de la notification est un Etat.

Le Protocole s'applique « aux dommages résultant d'un incident survenant au cours des mouvements transfrontières ou de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets y compris le trafic illicite » dans l'hypothèse où ils sont subis par un Etat Partie au protocole, à toutes les étapes du parcours des déchets dangereux. Il ne s'applique pas aux dommages subis lors de mouvements autorisés dans le cadre d'accords particuliers.

Cette conférence a également permis d'adopter une déclaration ministérielle sur l'agenda des dix ans à venir avec un objectif particulier de réduction de la production de déchets dangereux.

Mais l'étape la plus controversée du développement de la Convention est sans conteste l'adoption de l'amendement d'interdiction d'exportation adopté lors de la troisième Conférence des Parties et soumis aujourd'hui à l'examen du Sénat.

## II. L'AMENDEMENT À LA CONVENTION DE BÂLE SUR L'INTERDICTION DES EXPORTATIONS

### A. UN OBJECTIF DE PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

#### 1. La genèse de l'amendement, une problématique Nord-Sud

Sur la question des exportations de déchets en direction des pays en développement, le texte de la Convention adopté en 1989 illustre le compromis du moment entre les tenants d'une interdiction immédiate, en particulier les pays du Groupe 77<sup>1</sup>, et ceux qui la jugeaient irréaliste voire dommageable.

Dans son préambule, la Convention « reconnaît que tout Etat possède le droit souverain d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire ».<sup>2</sup>

Le texte de la Convention appelle les Parties à une attention particulière pour les pays en développement dans son préambule « reconnaissant (...) le sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières de déchets et de leur élimination dans d'autres Etats, en particulier dans les pays en développement ».

Dans son article 4, consacré aux obligations générales des Etats, la convention stipule que « chaque Partie prend les dispositions voulues pour (...) interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets à destination des Etats ou groupes d'Etats appartenant à des organisations d'intégration politique ou économique qui sont Parties, particulièrement les pays en développement, qui ont interdit par leur législation toute importation, ou si elle a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles ».

De fait, il est difficile pour les pays en développement de contrôler la nature des importations de déchets, faute, notamment, d'informations

---

<sup>1</sup> Coalition de pays en développement au sein des Nations-Unies, établie en 1964 et qui compte désormais 133 Etats membres. Sa structure institutionnelle permanente comprend une représentation auprès du Programme des Nations-Unies pour l'environnement.

<sup>2</sup> Le Secrétariat de la Convention de Bâle estime à 50 le nombre des pays qui pratiquent des restrictions à l'exportation. De telles interdictions ont ainsi été prononcées par le Cameroun, le Congo, l'Egypte, l'Argentine, la Bolivie ou encore le Panama tandis que des Etats comme la Roumanie ou le Mexique prononçaient des interdictions partielles.

préalables suffisamment précises pour déterminer leur caractère dangereux ou non et de moyens techniques de contrôle appropriés.

Il s'agit souvent de mélanges complexes dont l'examen est coûteux et parfois très long (jusqu'à deux ans pour les contrôles d'écotoxicité).

La question d'une interdiction a été à nouveau soulevée lors des deux premières conférences des Parties. Dans sa décision I/22, la première conférence des Parties « demande » aux pays industrialisés d'interdire les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets aux fins d'élimination finale en direction des pays en développement.

La deuxième Conférence des Parties, tenue en mars 1994, adopte une décision II/12 en deux points : une interdiction immédiate de tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux destinés à l'élimination finale à partir des pays de l'OCDE vers des pays non membres de l'OCDE et une réduction progressive des mouvements de déchets dangereux destinés à des opérations de recyclage ou de récupération pour aboutir à une interdiction le 31 décembre 1997. Il est demandé aux Parties de procéder à la mise en œuvre de la décision.

Issu de la décision III/1 adoptée à Genève lors de la troisième Conférence des Parties le 22 septembre 1995, l'amendement à la Convention fait entrer les deux décisions précédentes dans le champ des dispositions obligatoires de la Convention.

## **2. Le contenu de l'amendement**

L'amendement se fonde sur le critère de la gestion économiquement rationnelle. Conçu comme une mesure de précaution, il rejoint l'objectif plus général de proximité du traitement des déchets dangereux déjà posé par la Convention.

Il insère dans le Préambule un alinéa qui énonce que « les mouvements transfrontières de déchets dangereux, notamment vers les pays en développement, risquent fort d'être incompatibles avec une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets ».

Il insère ensuite un nouvel article 4 A qui reprend les décisions adoptées lors des deux conférences précédentes : une interdiction immédiate des mouvements de déchets dangereux destinés à être éliminés sans récupération, faisant l'objet des opérations décrites à l'annexe IV A (déversement, stockage, incinération...) une interdiction différée au 31 décembre 1997 pour les déchets dangereux valorisés faisant l'objet d'opérations décrites à l'annexe IV B (récupération, recyclage...).

Ces interdictions portent sur les exportations de pays définis dans une nouvelle annexe VII et qui comprennent deux organisations, l'OCDE et la Communauté européenne ainsi qu'un Etat, le Liechtenstein.

L'amendement procède à une division du marché mondial des déchets selon un critère d'appartenance à des organisations économiques. Mais, en créant une annexe ayant vocation à regrouper les Etats importateurs de déchets dangereux, ouvre la possibilité pour des Etats n'appartenant pas à ces organisations, de rejoindre le groupe des importateurs potentiels de déchets dangereux. Si le critère de l'appartenance à l'annexe VII est bien défini, les Etats qui n'en font pas partie recouvrent des réalités très diverses, des pays les moins avancés aux Etats en transition.

Il est à noter que lors de l'adoption de l'amendement, les listes qui forment les annexes VIII et IX (déchets dangereux et non dangereux) ne sont pas encore connus.

Les déchets dangereux définis comme tels par la législation interne de la Partie d'exportation, d'importation ou de transit ne sont pas visés par l'interdiction.

## ***B. LA SITUATION DE LA FRANCE***

### **1. Des exportations limitées aux pays développés**

La production annuelle française de déchets dangereux s'élève pour 1999 à 2.690.000 tonnes, dont 540.000 sont recyclées ou soumises à traitement, le reste étant éliminé.

Sur ce total, 113 900 tonnes sont exportées à destination des pays de l'Union européenne (Allemagne et Belgique à titre principal) et des pays de l'AELE (Suisse) pour être, à 99 %, valorisées.

Les déchets exportés proviennent essentiellement de régions frontalières (Alsace, Nord Pas de Calais, Rhône-Alpes).

Ces mêmes régions ont été destinataires, en 1999, des 536 000 tonnes de déchets importées par la France en provenance, à 98 %, de l'Union européenne (Allemagne et Belgique).

Les flux en provenance du reste du monde s'élèvent à moins de 1%.

94 % des déchets importés le sont pour valorisation.

En 1999, 67 entreprises recevaient des déchets dangereux en France.

## **2. Une mise en oeuvre de l'amendement par la voie communautaire**

Le règlement communautaire n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne a été adapté par un règlement du 20 janvier 1997 pour mettre en application la décision III/1 de la troisième Conférence des Parties.

Le nouvel article 16 précise que les exportations vers des pays auxquels ne s'applique pas le système de contrôle de l'OCDE, effectuées en vertu d'accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux, sont interdites à compter du 1er janvier 1998.

La législation communautaire vise les annexes VIII et IX de la Convention de Bâle pour la définition des déchets dangereux.<sup>1</sup>

La Communauté européenne a procédé à la ratification de l'Amendement à la convention de Bâle le 30 septembre 1997.

En vertu des dispositions du règlement communautaire, il est directement applicable pour la France depuis la fin du mois de janvier 1997.

La ratification française aura donc pour unique effet de s'ajouter aux 29 ratifications intervenues à ce jour sur les 62 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur de l'amendement.

### ***C. LES INCERTITUDES***

#### **1. Le déchet comme marchandise**

Si l'interdiction des exportations de déchets dangereux représente une mesure indéniablement positive pour les pays les moins avancés, l'absence de distinction entre déchets recyclables et déchets éliminés a été contestée au nom de la valeur commerciale des premiers.

Cette mesure peut être de nature à priver certains pays en transition des matières secondaires utilisées par leur industrie dans des conditions de coût favorables à leur croissance économique.

---

<sup>1</sup> Le règlement (CE) N° 2557/2001 de la commission du 28 décembre 2001 détermine une procédure pour la définition du caractère dangereux des déchets.

En interdisant l'exportation de déchets dangereux recyclables, la Convention de Bâle édicte des normes commerciales car le déchet est une marchandise et une source de profit.

Les capacités des pays non membres de l'annexe VII ne sont pas homogènes dans le traitement des déchets. Pour certains, les déchets constituent une source de matières premières nécessaire à une industrie du recyclage, notamment en Asie<sup>1</sup>.

Certains Etats, comme Israël, ont accès à des techniques avancées de recyclage avec un risque de baisse de rentabilité d'installations coûteuses.

Enfin, l'interdiction d'exportation pourrait induire des effets pervers en dissuadant les transferts de technologie et les flux d'assistance technique en direction des pays en développement.

A l'appui de ce raisonnement pourrait venir le constat du faible taux de ratification de l'amendement de la part des pays en développement et en particulier africains.<sup>2</sup>

Il convient de noter face à ces différents arguments que la liste des déchets considérés comme exportables, adoptée lors de la quatrième Conférence des Parties, comprend l'essentiel des déchets objets de commerce comme les résidus de papier et de ferraille ; les déchets de cuivre, de zinc ou encore de lithium par exemple ne sont pas, à la différence du plomb, visés par l'interdiction.

Les critères de danger définis à l'annexe III, qui restent déterminants pour la nature des déchets restent, quant à eux, à préciser pour faciliter l'application de l'amendement.

Le marché du recyclage devrait donc être affecté par une déviation des flux en provenance des pays industrialisés, une amélioration des capacités de recyclage de ces pays et une spécialisation de l'industrie des pays en transition sur les déchets issus du développement économique.

## **2. Le trafic illicite**

Un des effets probables de l'entrée en vigueur de l'amendement est le développement des mouvements illicites. La confrontation des chiffres d'exportations et d'importations fait en effet apparaître que nombre de mouvements transfrontières de déchets font l'objet d'une requalification quant à la nature des déchets, des déchets destinés à élimination finale ayant été

---

<sup>1</sup> C'est ainsi que Taiwan importe près des trois quarts des débris d'aluminium produits par l'Union européenne

<sup>2</sup> Une seule ratification à ce jour s'agissant de l'Afrique subsaharienne.

présentés comme recyclables. Ce cas de figure est aujourd'hui le cas le plus courant de fraude. Il est probable qu'une partie de ces flux demeure.

Sur ce point, la Convention s'en remet aux législations nationales sans aller, par exemple, jusqu'à un mécanisme de sanctions commerciales.

### **3. De possibles effets pervers sur l'environnement**

La réorientation des flux de déchets recyclables pourrait conduire à la recherche de matières premières de substitution dont l'extraction et la fabrication sont consommatrices d'énergie dans des conditions moins satisfaisantes d'un point de vue écologique que le recyclage de certains minéraux.

L'OCDE estime à 38 % de la production mondiale de cuivre et à 50 % de celle de plomb la part qui provient de sources secondaires.

## ***D. LE CARACTÈRE HÉTÉROGÈNE DU DISPOSITIF***

### **1. Une possibilité de contournement**

Une des sources d'hétérogénéité précédemment relevée est la présence dans l'annexe VII d'un Etat n'ayant pas ratifié la convention de Bâle, les Etats-Unis.

### **2. Le primat de la Convention non amendée dans certains cas**

Le texte originel de la Convention non amendée régit les exportations entre états parties à la Convention mais n'ayant pas ratifié l'amendement ; elles restent autorisées en provenance d'un état de l'annexe VII vers un état n'en faisant pas partie. La Convention non amendée s'applique également aux exportations de pays de l'annexe VII qui n'ont pas procédé à la ratification de l'amendement, vers des pays en développement ayant ratifié l'amendement.

### **3. L'articulation de l'amendement avec les accords particuliers**

Le texte de la Convention s'applique sans préjudice d'accords bilatéraux, multilatéraux et régionaux prévus à l'article 11 sous réserve de leur compatibilité avec la gestion écologiquement rationnelle prescrite par la convention.

Le texte de l'amendement ne comprend pas de précisions sur le statut de ces accords au regard du prononcé d'une interdiction générale d'exportation vers les pays en développement et les interprétations divergent<sup>1</sup>.

#### **4. La composition de l'annexe VII et sa modification**

D'aucuns ont pu considérer comme arbitraire le critère d'appartenance à l'OCDE pour définir la composition de l'annexe VII<sup>2</sup>.

La situation des pays qui n'y appartiennent pas est en effet très diverse.

L'inclusion du Liechtenstein dans l'annexe, à la demande de la Suisse afin d'éviter les fraudes à partir de ce pays a entraîné une demande d'entrée de Monaco fondée sur les mêmes critères.

Pour des raisons de rentabilisation de ses investissements dans l'industrie du recyclage, Israël a formulé une requête similaire ce qui a entraîné un mouvement de protestation de la part d'Etats arabes.

La Slovénie s'est également déclarée candidate.

Devant ces difficultés, la Conférence des Parties a pris la décision de geler la composition de l'annexe VII jusqu'à l'entrée en vigueur de l'amendement et devra définir les critères propres à satisfaire l'exigence de gestion écologiquement rationnelle posée par la Convention nécessaire à l'admission de nouveaux membres.

Parallèlement, il apparaît nécessaire de renforcer le potentiel de traitements de déchets dangereux dans les pays candidats à l'Union européenne ou de pays, comme la Pologne ou la Hongrie, récemment entrés à l'OCDE que la création de l'annexe VII définit d'emblée comme importateurs.

#### ***E. LES PERSPECTIVES***

L'amendement d'interdiction complète un dispositif dynamique qui donne les moyens juridiques d'une meilleure gestion mondiale des déchets dangereux pour préserver l'environnement.

Les besoins d'intervention apparaissent encore considérables notamment pour donner aux pays en développement les moyens d'une gestion

---

<sup>1</sup> Si l'Union européenne a exclu la possibilité de tels accords et a entendu l'interdiction au sens strict, l'Australie l'a considérée comme une possibilité de déroger aux stipulations de l'annexe VII.

<sup>2</sup> Les Etats membres de l'Union européenne ont tous actuellement une double appartenance.

satisfaisante des déchets et pour prévenir le trafic illicite contre lequel l'ensemble des pays semblent encore relativement démunis.

## **1. La gestion des déchets hors de l'OCDE**

Dans les pays en développement, les quantités produites sont relativement réduites. En conséquence, les investissements nécessaires à un traitement adéquat n'ont souvent pas été réalisés. La production est surtout le fait de petites et moyennes entreprises difficiles à atteindre.

La part du secteur informel du recyclage, qui échappe à toute réglementation, n'est pas négligeable.

Le coût du traitement des sites pollués est considérable et le stock à traiter est important.<sup>1</sup>

Des efforts restent à faire pour renforcer la capacité des pays en développement à gérer les déchets dangereux, par le renforcement des flux de connaissances et de technologie.

Sous l'effet du développement économique des Etats en transition, la part des mouvements Sud-Sud, notamment en provenance de l'Asie, devrait aller croissant. De nouveaux clivages pourraient apparaître à l'extérieur de l'annexe VII.

Les centres régionaux et sous-régionaux pour la formation et le transfert de technologie ont été mis en place sur le fondement de l'article 14 de la Convention de Bâle avec un objectif d'assistance à la mise en oeuvre de la convention dans le cadre régional. De tels centres ont été mis en place en Egypte, en Afrique du Sud ou encore au Nigeria. Il est trop tôt pour dresser le bilan de leur action mais ils se heurtent d'ores et déjà à un problème de moyens.

## **2. La prévention du trafic illicite**

La coopération internationale pour la prévention du trafic illicite de déchets dangereux a été renforcée, notamment avec Interpol, grâce au Secrétariat de la Convention.

Une identification des déchets a également été intégrée au système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.

---

<sup>1</sup> Un premier état des lieux lors d'une conférence régionale avançait le chiffre de 30.000 tonnes de pesticides usés accumulés en Afrique.

Le secrétariat de la Convention travaille à l'harmonisation de la Convention avec d'autres instruments internationaux pour aboutir à un dispositif complet de lutte contre les mouvements illicites.

A l'échelle internationale, les flux sont assez difficilement évalués et un travail d'harmonisation statistiques sur les niveaux d'agrégation reste à faire.

## CONCLUSION

Dix ans après son entrée en vigueur, la Convention de Bâle a connu un développement rapide qui en fait aujourd'hui un instrument juridique très complet.

L'amendement interdisant les exportations de déchets dangereux des pays de l'OCDE en direction du reste du monde vient compléter le dispositif de Bâle en renforçant le principe de proximité du traitement des déchets.

Pour autant, la question des déchets dangereux dans les pays en développement ne paraît pas réglée : les flux Sud-Sud, le trafic illicite et la production locale sont ainsi de nature à affecter durablement leur environnement et la santé de leur population.

Il importe que notre pays contribue au renforcement des règles et à la coopération avec les pays les plus exposés aux risques liés aux déchets dangereux.

L'approbation de l'amendement et son entrée en vigueur sont le point de départ pour la levée des incertitudes quant aux effets de l'hétérogénéité actuelle du dispositif et à ses implications économiques.

C'est pourquoi votre commission vous propose l'approbation du présent projet de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 3 juillet 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, et à MM. André Boyer et André Dulait qui s'interrogeaient sur le contrôle du dispositif de la convention, M. Robert Del Picchia a répondu qu'il relevait de la responsabilité de chacun des Etats parties.

A une question de M. Emmanuel Hamel relative à la consultation des entreprises productrices de déchets radioactifs, le rapporteur a répondu que ce type de déchets, régi par un autre instrument international, n'entrait pas dans le champ d'application de la convention de Bâle.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que les modalités de contrôle, ainsi que l'absence des Etats-Unis du dispositif conventionnel constituaient des obstacles importants à une bonne application de son contenu.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a précisé que la majorité des exportations américaines de déchets dangereux se faisait en direction du Canada et du Mexique, les Etats-Unis respectant dans les grandes lignes les contraintes posées par la convention de Bâle.

La commission a alors **adopté** le projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée l'approbation de l'amendement à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, adopté à Genève le 22 septembre 1995, et dont le texte est annexé à la présente loi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 198 (2001-2002).

## **ANNEXE 1 - ÉTUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

### **- Etat du droit et situation de fait existants et leurs insuffisances**

La Convention de Bâle, adoptée le 22 mars 1989, est en vigueur en France depuis le 5 mai 1992. Les mouvements transfrontières de déchets, pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer, sont soumis aux dispositions du règlement (CEE) n° 259/93 du 1<sup>er</sup> février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

S'agissant des déchets destinés à être éliminés, l'article 14 du règlement interdit leur exportation, sauf à destination des pays de l'AELE, qui sont tous membres de l'OCDE.

S'agissant des déchets destinés à être valorisés, l'article 16, modifié par le règlement (CE) n° 120/97 du 20 janvier 1997, interdit l'exportation à destination de pays n'appartenant pas à l'OCDE à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.

L'approbation de l'amendement du 22 septembre 1995 n'entraîne donc pas de modification du dispositif juridique pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer.

### **- Bénéfices escomptés en matière**

#### *\* d'emploi*

L'approbation de l'amendement III/1 de la Convention de Bâle montre la volonté de la France d'assumer la responsabilité de ses propres déchets dangereux : déjà en 1992, alors qu'aucune décision n'interdisait l'exportation des déchets dangereux vers des pays non OCDE, seulement 330 tonnes avaient été exportées vers un pays non OCDE, à savoir Taï wan. En 1996, les exportations hors d'Europe représentaient 22 tonnes, à destination des Etats-Unis d'Amérique.

A l'heure actuelle la France exporte environ 80.000 tonnes de déchets dangereux par an et les pays destinataires sont quasi exclusivement des pays européens : 51 % à destination de la Belgique, 21,9 % de l'Allemagne, 10,2 % de la Grande-Bretagne et 11 % de la Norvège.

#### *\* d'intérêt général*

---

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

L'approbation de cet amendement montre la volonté de la France d'assumer la responsabilité de ses propres déchets dangereux et son souci d'assistance aux pays en développement, qui n'auraient pas les moyens techniques, financiers et humains d'assurer une gestion économiquement rationnelle des déchets dangereux.

*\* d'incidences financières*

L'approbation de l'amendement n'aura aucune incidence financière ou budgétaire pour la France.

*\* de simplification des formalités administratives*

Compte tenu des interdictions déjà en oeuvre au niveau communautaire, le travail des services administratifs qui gèrent les dossiers d'exportation de déchets ne sera pas modifié.

*\* de complexité de l'ordonnancement juridique*

L'adoption de l'amendement n'imposera pas de modifier le règlement communautaire du 1<sup>er</sup> février 1993.

## ANNEXE 2 - RATIFICATIONS DE L'AMENDEMENT D'INTERDICTION

Afrique	Asie et Pacifique	Europe occidentale	Europe centrale et orientale	Amérique latine et Caraïbes
Gambie 09.03.01	Chine 01.05.01	Andorre 23.07.99	Estonie 02.08.01 Slovaquie 11.09.98	Equateur 06.03.98
Tunisie 26.03.99	Malaisie 26.10.01	Autriche 17.10.99	Bulgarie 15.02.00	Panama 07.10.98
	Qatar 28/02/02	Chypre 07.07.2000	République tchèque 28.02.00	Paraguay 28.08.98
	Sri Lanka 29.01.99	Danemark 10.09.97		Saint Lucia 22.01.02
		Finlande 05.06.96		Trinidad & Tobago 12.01.00
		Luxembourg 14.08.97		Uruguay 10.03.99
		Pays-bas 22.01.01		
		Norvège 16.07.97		
		Portugal 30.10.00		
		Espagne 07.08.97		
		Suède 10.09.97		
		Royaume-uni 13.10.97		
2	4	12	4	6
Communauté européenne, 30 Sept. 1997				

**Total:** 29 ratifications

**ANNEXE 3 -  
MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES<sup>1</sup> DE DÉCHETS  
DANGEREUX AU SEIN DES ÉTATS PARTIES À  
LA CONVENTION DE BÂLE**

	1997	1998	1999
Au sein de l'OCDE	1.712.000	1.630.125	1.752.140
Zone non-OCDE	28.000	26.163	91.490
De l'OCDE vers la zone non-OCDE	1.700	443.907	4.010

**PRODUCTION DE DÉCHETS DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 1999**

AUTRICHE	974.181
BELGIQUE	957.192
DANEMARK	318.737
FINLANDE	500.000 (Chiffres 1997)
FRANCE	9.000.000
ALLEMAGNE	10.990.000
IRLANDE	N.C.
ITALIE	N.C.
LUXEMBOURG	33.878
PAYS-BAS	2.595.060
ESPAGNE	4.278.709
SUÈDE	1.000.000
ROYAUME-UNI	5.819.980
GRÈCE	N.C.
PORTUGAL	N.C.

<sup>1</sup> Sources : Secrétariat pour la Convention de Bâle, d'après les données d'exportations de déchets classés Y<sub>1</sub> à Y<sub>45</sub> (déchets dangereux et autres déchets) fournies par les Parties, en tonnes.