



HAL
open science

Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques

Pascale Ricard

► **To cite this version:**

Pascale Ricard. Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques. *Annuaire français de droit international*, 2020, LXV, pp.527-554. hal-02514651

HAL Id: hal-02514651

<https://hal.science/hal-02514651>

Submitted on 30 Apr 2021

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.

LE DROIT INTERNATIONAL ET LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION MARINE PAR LES DÉCHETS DE MATIÈRES PLASTIQUES

AFDI 2019, VOL LXV, PP. 527-554.

PASCALE RICARD¹

Résumé : Les déchets de matières plastiques s'accumulent et envahissent les océans, si bien que d'après certaines prévisions, ces derniers pourraient abriter, d'ici une trentaine d'années, plus de déchets plastiques que de poissons. Dans ce contexte, les instruments internationaux traditionnellement mobilisés pour lutter contre la pollution marine engendrée par ce phénomène s'avèrent insuffisants, tant dans leur mise en œuvre que dans leur contenu. Pour appréhender la complexité et la globalité de la pollution marine par les déchets de matières plastiques, une approche prenant en compte l'ensemble des étapes du cycle de vie du plastique, ainsi que les mouvements transfrontières à la fois fortuits et intentionnels qu'ils subissent, est aujourd'hui nécessaire. Bien que la communauté internationale intègre progressivement cette nécessité au travers des divers régimes et instruments internationaux existants, tout en envisageant la possibilité et l'opportunité d'adopter un nouveau traité en la matière, la lutte contre la pollution plastique des océans demeure un véritable défi pour le droit international.

Abstract : *Plastic waste is accumulating and invading the oceans, so that some predictions suggest that the oceans could be home to more plastic waste than fish in the next 30 years or so. In this context, the international instruments traditionally mobilized to combat marine pollution caused by this phenomenon are proving insufficient, both in their implementation and in their content. In order to understand the complexity and global nature of marine pollution by plastic waste, an approach that takes into account all stages of the life cycle of plastics, as well as the accidental and intentional transboundary movements they undergo, is now necessary. Although the international community is progressively integrating this need through existing international instruments and regimes, while considering the possibility and opportunity to adopt a new treaty on the subject, the fight against plastic pollution of the oceans remains a real challenge for international law.*

Les océans pourraient abriter, à l'horizon 2050, plus de déchets de matières plastiques que de poissons, selon les prévisions de croissance de la production du Forum économique mondial². Ces déchets plastiques, qui s'accumulent et envahissent les océans, sont un mélange de macromolécules ou polymères et de produits chimiques, leur taille pouvant varier de

¹ Chargée de recherche au CNRS, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau et Pays Adour, CNRS, DICE, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC), Aix-en-Provence.

² *The New Plastics Economy. Rethinking the Future of Plastics*, rapport présenté au sein du World Economic Forum, 2016, p. 7, traduit en français sous le titre *Pour une nouvelle économie du plastique. Repenser l'avenir des plastiques*, disponible au lien suivant : www.newplasticseconomy.org.

quelques mètres à quelques nanomètres. Ils proviennent de sources très diverses : il s'agit, entre autres, de filets utilisés pour la pêche ou l'agriculture, de bouteilles et emballages jetables, y compris de sacs et contenants pour nourriture, d'objets du quotidien, de mégots de cigarettes, de microbilles provenant de produits cosmétiques exfoliants ou encore de textiles synthétiques, ainsi que de fragments de tous ces éléments qui résultent de la décomposition de ces déchets sous l'effet du soleil et de l'eau de mer. Ils constituent aujourd'hui une véritable menace, à l'échelle mondiale, pour les écosystèmes marins et l'ensemble des espèces vivantes³.

La pollution des océans par les déchets plastiques revêt un caractère relativement récent, puisque la production et la consommation massives de plastique ont débuté dans les années 1950 seulement, et suivent depuis une croissance exponentielle⁴. Elle se distingue également par sa persistance, les matières plastiques étant particulièrement résistantes et leur durée de vie très importante, avec une durée prévisionnelle de dégradation de ces déchets de plusieurs centaines d'années dans des conditions marines – cela sans compter le fait qu'ils peuvent se dégrader en micro-plastiques en un laps de temps plus bref, ce qui conduit à leur intégration à court terme dans la chaîne alimentaire⁵. Ce phénomène est préoccupant à la fois pour la santé des espèces et pour la santé humaine, puisque les polymères en question, en plus des effets potentiels de leur ingestion fortuite sur les habitudes alimentaires, contiennent parfois des additifs et contaminants chimiques, y compris des perturbateurs endocriniens, qui peuvent être nocifs même à faible dose pour l'écosystème et les espèces à la base de la chaîne alimentaire⁶. Les plastiques sont ainsi un facteur important d'exposition des espèces – et donc par répercussion des humains – à des substances chimiques dangereuses⁷. Ils peuvent, en outre, servir de support à des bactéries une fois rejetés dans la nature⁸.

La pollution par les déchets de matières plastiques est par ailleurs caractérisée par son ubiquité et ses effets transfrontières : des déchets « macro » et « micro » plastiques sont en effet retrouvés non seulement sur terre, mais aussi dans les fleuves, sur les plages, en mer, au centre des océans dans ce qu'il est devenu commun d'appeler des « continents » ou « gyres » de plastiques, qui sont des zones dans lesquelles une densité particulièrement importante de ces déchets peut être observée⁹. Leur omniprésence atteint également les grands fonds marins, espaces dans lesquels aucune activité humaine directe n'a pourtant lieu du fait de leur

³ P. VILLARRUBIA-GÓMEZ *et al.*, « Marine Plastic Pollution as a Planetary Boundary Threat – The Drifting Piece in the Sustainability Puzzle », *Marine Policy*, 2018, vol. 96, p. 217.

⁴ F. GALLO *et al.*, « Marine Litter Plastics and Microplastics and their Toxic Chemicals Components: The Need for Urgent Preventive Measures », *Environmental Sciences Europe*, 2018, vol. 30, n° 13, p. 2. D'après les auteurs, la production globale de plastique a été estimée en 2014 à 311 millions de tonnes et pourrait atteindre les 1 800 millions de tonnes en 2050 (contre 15 millions dans les années 1960).

⁵ *Ibid.*, p. 1. Par exemple, les microplastiques sont assimilables à du plancton pour certaines espèces qui se nourrissent de plancton (les anchois, les larves de poissons, ou encore les baleines), et ils sont aussi assimilés directement par les organismes planctoniques.

⁶ *Ibid.* Voir notamment A. LUSHER, P. HOLLMAN et J. MENDOZA-HILL, « Microplastics in Fisheries and Aquaculture. Status of Knowledge on their Occurrence and Implications for Aquatic Organisms and Food Safety », *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, 2017, 615 p.

⁷ Ces substances peuvent être ajoutées intentionnellement dans la phase de production (c'est le cas pour les retardateurs de feu, certains pigments, des stabilisateurs de rayons UV, des agents hydrophobes), mais aussi non intentionnellement dans le processus de production des objets en plastique dans la synthèse de polymères ou par les radiations UV, ainsi que par le biais de produits chimiques intervenant dans le recyclage.

⁸ Un autre effet de cette pollution est la prolifération d'espèces invasives : « [I]es fragments deviennent des supports pour certaines espèces qui sont ainsi transportées, avec les courants, dans des zones où elles ne se seraient pas développées et reproduites sinon » (A. GARRIC, « À l'assaut des grands vortex de déchets dans les océans », *Le Monde*, 15 mai 2015).

⁹ Ces zones d'accumulation de plastiques se trouvent au centre de chaque océan, mais aussi sur les plages d'îles éloignées des continents (J. JAMBECK *et al.*, « Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean », *Science*, 13 février 2015, vol. 347, Issue 6223, pp. 768-771).

profondeur et leur éloignement¹⁰. Les océans sont, en effet, un espace de circulation dépourvu de frontières, un espace continu et en constant mouvement par l'effet des courants, des vents et de la porosité des littoraux. L'ensemble du cycle de l'eau apparaît ainsi concerné par la présence de déchets plastiques. Selon les estimations, ce sont huit millions de tonnes de ces déchets par an qui finiraient leur vie dans les océans, ces derniers en contenant déjà cent-cinquante millions, dont plus de deux-cent-cinquante mille tonnes flotteraient à la surface¹¹. Les déchets plastiques représentent ainsi une source majeure de pollution, dont la plus grande partie provient de la terre (plus de quatre-vingts pour cent) – témoignant d'une gestion déficiente de ces déchets – le reste étant directement rejeté depuis la mer par le biais des activités de pêche, d'aquaculture et de navigation en général.

Les déchets de matières plastiques constituent également des marchandises. Ces marchandises sont largement exportées par les pays industrialisés vers des États en développement en vue d'être recyclées, pour des raisons à la fois économiques et pratiques, les premiers n'ayant généralement pas la capacité de traiter ces déchets sur leur territoire. Les mouvements transfrontières qui en résultent sont cette fois-ci non pas fortuits, mais plutôt contrôlés, ou du moins choisis. Cet aspect de la problématique a été récemment illustré par le refus affirmé par la Chine, mais aussi d'autres États asiatiques, comme la Malaisie, de continuer à accepter d'importer les déchets plastiques provenant d'autres États, essentiellement pour des raisons sanitaires et environnementales. En effet, des études ont mis en lumière le fait que les déchets ainsi exportés ne subissaient pas toujours le sort qui leur était promis : des bouteilles de lait françaises ont par exemple été retrouvées en Malaisie dans des décharges sauvages, témoignant de l'absence totale de contrôle et surtout de l'incapacité des pays asiatiques à traiter et recycler des quantités toujours croissantes de ces déchets¹². Les Philippines ont même exigé que le Canada rapatrie des tonnes de déchets dont une partie, qui s'avérait non recyclable, avait été illégalement exportée, donnant lieu à une véritable crise diplomatique¹³.

Les déchets de matières plastiques, de par la pollution qu'ils engendrent et les mouvements transfrontières, fortuits ou non, dont ils font l'objet, mobilisent de nombreux domaines du droit international public. Si l'on pense d'abord aux deux branches spéciales que sont le droit international de la mer et le droit de l'environnement, on peut également mentionner le droit relatif au commerce international, ou encore les droits de l'homme, en raison des effets potentiels de la pollution sur la santé mais aussi des conditions de travail dans lesquelles la gestion des déchets est opérée. La transversalité de l'objet étudié invite à l'appréhender au travers d'une analyse en termes de cycle de vie, de la production des matières et déchets plastiques à leur élimination. Il convient ainsi d'ores et déjà d'observer que la pollution maritime et les mouvements transfrontières de déchets de matières plastiques constituent un phénomène global, qui apparaît particulièrement complexe à appréhender juridiquement, bien qu'il ait fait l'objet de nombreux développements.

¹⁰ Voir notamment S. CHIBA *et al.*, « Human Footprint in the Abyss: 30 Years Records of Deep-sea Plastic Debris », *Marine Policy*, 2018, vol. 96, pp. 204-212.

¹¹ F. GALLO *et al.*, « Marine Litter Plastics and Microplastics and their Toxic Chemicals Components... », *op. cit.*, p. 2. Voir aussi M. ERIKSEN *et al.*, « Plastic Pollution in the World's Oceans: More than 5 Trillion Plastic Pieces Weighing over 250,000 Tons Afloat at Sea », *in PLOSone*, December 10, 2014.

¹² Voir le rapport de la Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA), *Discarded. Communities on the Frontlines of the Global Plastic Crisis*, avril 2019, 45 p. Mais aussi la presse : « On a retrouvé votre bouteille de lait... dans une décharge sauvage en Malaisie ! », reportage vidéo de *Konbininews* et *France Inter* relayé notamment par V. REBEYROTTE, E. CHAVEROU et G. PHILIPPS, « Plastique : la poubelle du monde se réorganise », *France Culture*, 22 juin 2019.

¹³ Voir J. BLANCHET-GRAVEL, « Guerre des poubelles : après les Philippines, la Malaisie rabroue le Canada », *Sputnik*, 30 mai 2019. Les déchets ont, après six ans de stockage au port de Manille, été ramenés au Canada (AFP, « Canada : retour depuis les Philippines de déchets après une longue crise », *Sciences et Avenir*, 29 juin 2019).

Ces développements juridiques ont émergé à partir des années 1970 et dessinent un cadre à la fois riche mais lacunaire, car sectoriel et non global, et peu contraignant. Divers instruments conventionnels permettent tout d'abord d'appréhender juridiquement ces questions, directement ou non. Dans un premier temps, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après : « CNUDM »)¹⁴, véritable « Constitution des océans », consacre son article 207 à la lutte contre la pollution d'origine tellurique : « 1. Les États adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique, y compris la pollution provenant des fleuves, rivières, estuaires, pipelines et installations de décharge [...]. 2. Les États prennent toutes autres mesures qui peuvent être nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser cette pollution. [...] ». Elle prévoit ensuite à l'article 210 que les États adoptent également des « lois et règlements afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par immersion » (art. 210, § 1), et que « nulle immersion ne peut se faire sans l'autorisation des autorités compétentes des États » (art. 210, § 3)¹⁵. Les deux principales sources de pollution des océans par les plastiques, à savoir les activités humaines prenant place sur terre et en mer, sont donc couvertes par la Convention¹⁶. Mais ces articles ne fixent qu'un cadre général et ont vocation à être développés au sein d'autres instruments.

C'est par exemple le cas de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (ci-après : « Convention MARPOL »), adoptée le 2 novembre 1973 au sein de l'Organisation maritime internationale (ci-après : « OMI ») et modifiée à diverses reprises, qui comprend des règles visant à minimiser la pollution à la fois accidentelle et opérationnelle due aux navires. Elle comporte différentes annexes qui concernent chacune une catégorie de pollution distincte. La pollution des mers par les déchets plastiques entre directement dans l'annexe V relative à la prévention de la pollution par les ordures des navires, adoptée en 1987. Elle interdit, tout simplement, le rejet à la mer de « toutes les matières plastiques, y compris mais sans s'y limiter les cordages et les filets de pêche synthétiques, les sacs à ordures en matière plastique et les cendres de matières plastiques incinérées »¹⁷. Un registre des ordures doit être tenu et un contrôle des normes d'exploitation du navire par l'État du port est prévu. En outre, un guide relatif à son interprétation a été publié en 2012, encourageant notamment à remplacer le plastique par des emballages recyclables et réutilisables et renforçant l'attention portée au matériel de pêche¹⁸. De même, la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, qui développe une approche préventive concernant l'immersion des déchets, inclut directement les déchets plastiques dans la liste des déchets dont l'immersion est interdite d'après l'article IV de la Convention¹⁹. Afin de renforcer l'efficacité de ces instruments, l'OMI a par ailleurs récemment adopté un « Plan d'action visant à traiter le problème des déchets plastiques rejetés dans le milieu marin par les navires », envisageant de rendre obligatoire le marquage des engins de

¹⁴ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, 168 parties.

¹⁵ Le paragraphe 6 de cet article précise par ailleurs que les mesures nationales ne doivent pas être moins « efficaces » que les règles et normes de caractère mondial, ce qui n'est pas le cas pour l'article 207.

¹⁶ L'article 194 de la CNUDM mérite également d'être cité. Il concerne les mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin « quelle qu'en soit la source », et « notamment les mesures tendant à limiter autant que possible : a) l'évacuation de substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de substances non dégradables, à partir de sources telluriques, depuis ou à travers l'atmosphère ou par immersion ».

¹⁷ Règle n° 3. Cette règle est soumise à certaines exceptions prévues par la règle n° 7, notamment lorsqu'un navire doit en priorité « assurer sa propre sécurité et celles des personnes à bord ou la sauvegarde de la vie en mer », ou qu'il rejette ses appareils de pêche soit accidentellement, si « toutes les précautions raisonnables » ont été prises pour empêcher cela, soit « pour protéger le milieu marin ». L'annexe est entrée en vigueur le 31 décembre 1988.

¹⁸ Guidelines for the Implementation of MARPOL Annex V, Resolution MEPC.219(63), 2 March 2012.

¹⁹ Annexe I, § 4 : « Les plastiques non destructibles et autres matières synthétiques non destructibles, par exemple les filets et les cordages, susceptibles de flotter ou de rester en suspension dans la mer de telle façon qu'ils constituent une gêne matérielle à la pêche, la navigation ou aux autres utilisations légitimes de la mer ».

pêche, ou encore d'améliorer la gestion des déchets par les installations de réception portuaires²⁰. Ce cadre conventionnel est indispensable, bien qu'il soit limité à certains secteurs spécifiques (navigation et pêche).

Dans le même temps, des instruments souples et volontaires ont été adoptés, témoignant d'une mobilisation certaine en la matière. Il s'agit principalement, dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (ci-après : « PNUE ») – après l'adoption dans un premier temps des lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine tellurique du 19 avril 1985 –, du Programme d'action mondial (ci-après : « GPA ») pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres. Le GPA, adopté à l'automne 1995, a été développé au début des années 1990 en vue de mettre en œuvre l'Agenda 21 résultant de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992²¹. Il vise à aider les États à mettre en œuvre leurs obligations relatives à la lutte contre la pollution tellurique et met en place une conférence ministérielle annuelle. La Déclaration de Manille sur la poursuite de la mise en œuvre du programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres a par ailleurs été adoptée lors de la troisième conférence de suivi du GPA en janvier 2012. Elle réaffirme les priorités et engagements des États en la matière. Le Partenariat mondial sur les déchets marins (GPML) est ainsi créé en vue de favoriser la coopération et les interactions entre les différentes parties prenantes. On peut également citer la stratégie d'Honolulu pour la prévention et la gestion des déchets marins développée lors de la cinquième conférence internationale sur les débris marins organisée conjointement par le PNUE et l'administration nationale américaine sur les océans et l'atmosphère (la NOAA), du 20 au 25 mars 2011, ou encore les lignes directrices du PNUE sur l'étude et la surveillance des déchets marins publiées en 2009²² ainsi que le partenariat mondial sur les déchets marins lancé en juin 2012 lors de la conférence des Nations Unies sur le développement durable de Rio+20. Ces nombreux instruments non contraignants, dont la liste n'est pas exhaustive, ont une portée ambivalente car tout en restant très généraux, ils apportent dans le même temps des précisions au cadre existant en vue de faciliter sa mise en œuvre.

Ils sont complétés par des mesures adoptées à l'échelle régionale, principalement dans le cadre des conventions sur les mers régionales. Ainsi, les États parties à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution du 16 février 1976 ont adopté un protocole relatif à l'immersion des déchets dès 1976, ainsi qu'un protocole dédié à la pollution provenant de sources et activités situées à terre en 1980, de même qu'un protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en 2008. Les deux premières annexes de la Convention OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1992, convention qui prolonge et élargit le premier texte spécifique sur la lutte contre la pollution tellurique en Atlantique Nord-Est, la Convention de Paris du 4 juin 1974, portent également sur les sources de pollution tellurique et par immersion. Ces deux cadres régionaux ont connu un important développement en matière de lutte contre la pollution par les plastiques. On peut citer l'adoption en 1991 des mesures de contrôle de la pollution par les « matériaux synthétiques persistants » en mer Méditerranée et le plan régional sur la gestion des déchets marins de 2013 dans le cadre de la Convention de Barcelone²³. Le plan d'action régional de la Convention OSPAR pour la prévention et la gestion des déchets marins dans l'Atlantique du

²⁰ « L'OMI adopte un Plan d'action pour traiter le problème des déchets plastiques en mer », *Centre de presse de l'OMI* (www.imo.org), 30 octobre 2018.

²¹ Lors de la Conférence de Washington tenue du 23 octobre au 3 novembre 1992 à laquelle ont pris part les représentants de 109 pays notamment (doc. UNEP(OCA)/LBA/IG.2/6).

²² A. CHESHIRE et E. ADLER, *UNEP/IOC Guidelines on Survey and Monitoring of Marine Litter*, Regional Seas Reports and Studies n° 186, IOC Technical Series n° 83, 2009, 131 p.

²³ Cette mer semi-fermée serait jusqu'à cinq fois plus affectée que les autres espaces maritimes. E. ALESSI et G. DI CARLO, *Pollution plastique en Méditerranée. Sortons du piège !*, WWF, juin 2018, 28 p.

Nord-Est développé quant à lui en 2014, a par ailleurs pour but de « *substantially reduce marine litter in the OSPAR maritime area to levels where properties and quantities do not cause harm to the marine environment by 2020* »²⁴. Pour parvenir à cet objectif, la Commission OSPAR a initié des liens avec l'industrie pour développer les « meilleures pratiques écologiques » en termes de gestion des déchets, en coopération avec d'autres organisations comme l'Union européenne (ci-après : « UE ») en vue de stopper l'utilisation de micro-plastiques. Bien que d'autres régions, comme celle des Caraïbes et de la mer Baltique, se soient également saisies de ce sujet, cette dimension régionale et maritime prometteuse demeure hétérogène et donc incomplète.

En outre, une série d'instruments non encore mentionnés vient enrichir le tableau présenté, dont, en particulier, la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination qui prend en compte la dimension dangereuse de certains déchets et a connu en 2019 des développements déterminants en matière de lutte contre les pollutions plastiques²⁵. La Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique²⁶ ou encore celle de la Convention de Bonn sur les espèces migratrices²⁷ ont aussi adopté des résolutions sur ce sujet. Depuis 2017, la pollution plastique apparaît en fait omniprésente : les Nations Unies sont « entrées en guerre contre les plastiques »²⁸ et ont intégré cette menace au Programme de développement durable à l'horizon 2030²⁹. Les membres du G7, par ailleurs, ont adopté lors de leur réunion de juin 2018 à Québec une *Charte sur le plastique dans les océans*³⁰. Le Directeur exécutif du PNUE a déclaré, en annonçant la création d'une journée mondiale de lutte contre le plastique le 27 février 2018, que cette pollution était « *a global emergency affecting every aspect of our lives* »³¹. De nombreux États ont inséré dans leur législation nationale des règles relatives à la lutte contre cette pollution, en limitant par exemple l'utilisation de plastiques à usage unique ou de produits exfoliants contenant des micro-plastiques³². Enfin, la société civile est à l'origine d'importantes initiatives visant non seulement la sensibilisation et l'information, mais aussi la limitation des effets de la pollution par les plastiques (par des opérations expérimentales de nettoyage par exemple³³). En témoigne

²⁴ Commission OSPAR, *Marine Litter Regional Action Plan (RAP)*, 2014, 18 p. Ce plan d'action vise à réduire les déchets marins ayant pour origine les activités en mer, minimiser les déchets marins d'origine tellurique, supprimer les déchets présents dans le milieu marin, éduquer et diffuser les connaissances dans ce domaine.

²⁵ Voir *infra*, II, A.

²⁶ Décision XIII/10 adoptée par la Conférence des Parties à la CDB en 2016, « Gestion des incidences des débris marins et du bruit sous-marin d'origine anthropique sur la diversité biologique marine et côtière ».

²⁷ Résolution 10.4 adoptée par la dixième Conférence des Parties à la Convention sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage en 2011, consacrée aux « *Marine debris* ».

²⁸ UNEP, « UN Declares War on Ocean Plastic », *Press Release*, 23 February 2017. Il s'agit de la campagne #CleanSeas.

²⁹ Assemblée générale des Nations Unies, résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015. Objectif pour le développement durable (ODD) 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 ».

³⁰ Cette Charte a été signée par les représentants du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'UE. Seuls les États-Unis et le Japon n'ont pas participé à son adoption.

³¹ PNUE (site internet), « India to host World Environment Day 2018 », *Press Release*, 19 février 2018.

³² En France, lois n° 2018-938 du 30 octobre 2018 relative à l'interdiction de certains produits en plastique à usage unique et n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, art. 124.

³³ À ce propos, un accord a été signé entre les Pays-Bas et l'ONG néerlandaise *The Ocean Cleanup* afin de faciliter les activités de nettoyage organisées par cette entité en mer. Il s'agit d'une véritable transposition des dispositions de la CNUDM, notamment les articles relatifs à la recherche scientifique marine (*Agreement between the State of the Netherlands and The Ocean Cleanup concerning the deployment of systems designed to clean up plastic floating in the upper surface layer of the high seas* (The Hague, 8 June 2018), Staatscourant 2018 nr. 31907, 6 July 2018). Voir R. ROLAND HOLST, « The Netherlands : The 2018 Agreement between The Ocean Cleanup and the Netherlands », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2019, vol. 34, pp. 351-371.

le recours très prometteur intenté en Californie par des ONG environnementales au mois de février 2020 à l'encontre de grands groupes dont Coca-Cola, Pepsi, Nestlé ou encore Danone, sur le fondement du droit de la consommation – les consommateurs étant trompés concernant le caractère recyclable des plastiques –, ainsi que pour les dommages causés par ces déchets sur l'environnement³⁴. La prise de conscience et la mobilisation contre la pollution des océans par les déchets plastiques sont donc très fortes, bien que les effets de cette pollution demeurent incertains et peu connus³⁵.

Pourtant, malgré les efforts réalisés, les déchets plastiques continuent de se diffuser largement dans les milieux naturels. Certains auteurs relèvent la fragmentation et l'éparpillement du cadre juridique, craignant le chevauchement et la concurrence de certaines normes ainsi qu'un manque de clarté et d'effectivité résultant du fait que chaque accord concerne un nombre de parties différent et bénéficie d'un effet relatif³⁶. Dans ce contexte, les États ont commencé à discuter, au sein de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement mise en place dans le cadre du PNUE en 2013, des différentes options qui pourraient favoriser une meilleure effectivité des règles existantes ainsi qu'une prise en compte plus adaptée des enjeux actuels liés à la pollution des mers par les déchets plastiques, y compris de l'opportunité d'adopter un nouveau traité dédié à la pollution engendrée par les déchets plastiques, accord qui se voudrait global, cohérent et complémentaire des instruments existants. En effet, parmi les outils répertoriés, très peu concernent la question de la production du plastique, du recyclage, ou encore de la circulation transfrontière des déchets résultant d'activités commerciales. Aucun outil, en outre, ne contient d'objectif ciblé et contraignant concernant la réduction de cette pollution, dans un calendrier établi³⁷.

Ces discussions et les diverses options mises en avant seront analysées dans cette étude. Si le cadre international actuel est riche et foisonnant, il ne couvre pas la totalité des enjeux liés à la question de la lutte contre la pollution par les déchets de matières plastiques. Différentes questions se posent en effet, à l'aune desquelles nous analyserons les évolutions du droit international, mais aussi, dans une certaine mesure, du droit européen car celui-ci est à l'origine de développements déterminants qui sont désormais repris en droit international et dans les réglementations des États, relatifs à la lutte contre les pollutions plastiques : quels sont les principaux manques et les limites du système réglementaire existant ? Les outils du droit international sont-ils ou non adaptés à la prise en compte d'une problématique aussi complexe et diffuse que celle de la pollution par les plastiques ? Une approche globale et systémique des enjeux liés à la lutte contre la pollution par les déchets de matières plastiques est-elle possible et envisageable ? La mise en lumière des faiblesses de la réglementation actuelle (I) permettra d'évaluer la portée des évolutions récentes du cadre juridique international relatif à la lutte contre les pollutions plastiques et leurs effets transfrontières et de s'interroger sur les perspectives futures en la matière (II).

³⁴ Voir notamment E. MCCORMICK, « Coke and Pepsi sued for creating a plastic pollution 'nuisance' », *The Guardian*, 27 février 2020.

³⁵ Dès 2005, le Secrétaire général des Nations Unies notait, dans son rapport annuel sur « Les océans et le droit de la mer », « le manque d'informations et de données sur les débris marins », mobilisant différentes institutions de l'ONU sur cette question (doc. A/60/30). Dans son rapport sur « Les océans et le droit de la mer » du 22 mars 2016 consacré entièrement à la question des déchets plastiques et micro-plastiques dans le milieu marin, le Secrétaire général des Nations Unies souligne encore ce manque de connaissances, mais aussi l'ensemble des enjeux environnementaux, économiques et sociaux liés à la pollution des océans par ces déchets (doc. A/71/74).

³⁶ E.A. KIRK et N. POPATTANACHAI « Marine Plastics: Fragmentation, Effectiveness and Legitimacy in International Lawmaking », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 227.

³⁷ G. CARLINI et K. KLEINE, « Advancing the International Regulation of Plastic Pollution beyond the United Nations Environment Assembly Resolution on Marine Litter and Microplastics », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 236. Les auteurs soulignent la fragmentation et l'insuffisance du cadre existant.

I. – LES LIMITES DU CADRE JURIDIQUE EXISTANT DANS L'APPRÉHENSION D'UN PHÉNOMÈNE COMPLEXE ET GLOBAL

Le cycle de vie des déchets de matières plastiques comprend toute une série d'étapes, de la production à la vente et l'utilisation du plastique, au transport, au recyclage ou à l'élimination des déchets. Selon la situation, les activités nécessaires en vue de lutter contre les effets de la pollution par les plastiques relèveront de la prévention, de la minimisation de la production, ou encore de la gestion des déchets, voire de la dépollution ou du nettoyage. Les deux extrémités du cycle de vie des déchets de matières plastiques, la production et l'élimination, sont parfois très éloignées l'une de l'autre dans le temps voire dans l'espace, surtout lorsqu'un processus de recyclage a eu lieu entretemps, ce qui rend particulièrement délicate l'organisation d'une traçabilité des déchets. L'ensemble des étapes de ce cycle a des conséquences sur la circulation transfrontière des déchets plastiques et donc sur la pollution des espaces maritimes. Or, le cadre juridique y relatif apparaît, du fait de la complexité des mouvements de ces déchets et de la globalité de leurs enjeux, insuffisant voire parfois incohérent, que ce soit en matière de production et de consommation des plastiques (A), à l'égard des échanges commerciaux dont ils font l'objet (B), ou encore pour ce qui touche à leur circulation transfrontière fortuite, entre terre et mer (C).

A. *Les obstacles à la réalisation de l'objectif de réduction de la production et de la consommation de plastique*

La production et la consommation de produits de matières plastiques se situent au commencement du cycle de vie du plastique et conditionnent entièrement celui-ci. Un objectif de réduction de la production et de la consommation de ces produits aura donc un effet vertueux sur l'ensemble du cycle. Les activités de production, mais aussi, en fin de cycle, d'élimination par incinération des déchets, sont, en outre, très émettrices de CO₂³⁸, ce qui rend d'autant plus nécessaire leur limitation. Or, la grande fonctionnalité et le coût relativement faible du plastique limitent encore la mise en place d'une véritable stratégie de réduction de ces activités. Différents objectifs s'affrontent ainsi et rendent délicate une appréhension cohérente du cycle de vie du plastique.

Dans ce contexte, l'Union européenne a mis en place, sur le fondement de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui consacre l'objectif de protection de l'environnement, une stratégie qui consiste à favoriser la réutilisation, le recyclage, la réparation, la promotion de matériaux plus durables et non toxiques, afin de diminuer *in fine* la quantité de déchets générés et leurs effets. Ce « paquet » de mesures relatives à l'économie circulaire, adopté par la Commission européenne en 2015³⁹, vise à mettre en œuvre des objectifs de réduction de la consommation, des obligations incombant aux fabricants concernant les frais de gestion et de nettoyage des déchets ainsi que les coûts liés à la sensibilisation, des objectifs de collecte, ou encore des obligations d'étiquetage, en vue de réduire considérablement la production de déchets. Cette stratégie possède une dimension à la fois environnementale, sociale et économique, la Commission précisant les avantages attendus sur ces trois plans, en

³⁸ D. HOGG et A. BALLINGER, *La contribution potentielle de la gestion des déchets à une économie bas carbone. Rapport Principal*, Zéro Waste Europe en partenariat avec Zéro Waste France et ACR+, 2015, p. 3.

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire*, COM(2015) 614 final 2 décembre 2015. Voir aussi le *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation of the Circular Economy Actions Plan*, SWD(2019) 90 final).

vue de créer une cohérence et de fédérer l'ensemble des parties prenantes autour de ces différentes facettes. Elle vise, par exemple, à rendre le recyclage rentable pour les entreprises et à favoriser « la compétitivité et la résilience de l'industrie du plastique »⁴⁰.

En application de cette stratégie, de nombreuses mesures relatives à la réduction de la consommation de produits plastiques à usage unique ont été développées à la fois à l'échelle européenne et nationale. La Directive du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement⁴¹ demande par exemple aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour réduire la consommation de l'ensemble des produits en plastique à usage unique énumérés en annexe (gobelets pour boissons, récipients pour aliments, cotons tiges, etc.), des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable (conçu pour se fragmenter sous l'action de la chaleur ou de la lumière, mais non biodégradable) et des engins de pêche contenant du plastique (article 4). Il s'agit de restreindre leur mise sur le marché (article 5) et de marquer les produits concernés pour faciliter leur traçabilité (article 7). Elle prévoit une responsabilité élargie des producteurs, en application du principe du pollueur-payeur également mentionné dans la directive, en écho à l'article 192 du TFUE. Cette stratégie de réduction de la consommation des produits plastiques à usage unique, dans une logique d'économie circulaire, est également en plein développement au niveau national, comme le montrent les nombreuses législations étatiques ayant interdit l'utilisation de sacs en plastique⁴².

La Directive-cadre relative aux déchets⁴³ complète ce dispositif, en réglementant le traitement des déchets dans l'Union, en général. Elle établit une hiérarchie, favorisant de manière prioritaire les mesures relatives à la période antérieure au statut de déchet (prévention et préparation en vue du réemploi), puis le processus de recyclage, la valorisation énergétique et enfin l'élimination, et cela notamment selon leur nature : déchets dangereux, déchets ménagers ou encore déchets liés à la construction et la démolition. L'objectif principal de cette directive est donc bien de favoriser la continuité du cycle de vie du plastique, ou bien la terminaison de celui-ci en vue d'en commencer un autre. Elle reprend le principe du pollueur payeur et s'inscrit parfaitement dans la logique de l'économie circulaire.

Or, dans le même temps, d'autres instruments en vigueur au sein de l'UE sont fondés sur une stratégie plutôt linéaire, ce qui peut porter atteinte à l'utilisation de matières recyclées, et entre en contradiction avec l'objectif de circularité⁴⁴. Il s'agit notamment du Règlement REACH⁴⁵, applicable à toutes les substances chimiques en tant que telles et régulant leur accès au marché au travers de règles relatives à l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation, la restriction et la délivrance d'informations à divers acteurs de la chaîne environnementale liées

⁴⁰ Commission européenne, « Déchets plastiques : une stratégie européenne pour protéger la planète, défendre nos citoyens et soutenir nos entreprises », *Communiqué de presse*, 16 janvier 2018.

⁴¹ Directive (UE) 2019/904 du Parlement et du Conseil, *JOUE* L155.

⁴² En France, loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, article 28, et Décret n° 2019-1451 du 24 décembre 2019 relatif à l'interdiction de certains produits en plastique à usage unique. L'interdiction a aussi été adoptée au Kenya, en Tanzanie, aux Seychelles, au Bangladesh, en Inde, ou encore dans certains États américains dont la Californie. Des initiatives sont prises par le secteur privé, comme l'engagement de McDonald's ou Ikea sur la réduction de l'utilisation de plastiques à usage unique, et par des industries, dont l'*American Chemistry Council* (ACC) qui a fixé un objectif à 2030 pour que tous les emballages soient recyclables ou réutilisables.

⁴³ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Elle définit la notion de déchets comme « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire »

⁴⁴ T.J. DE RÖMPH et G. VAN CALSTER, « REACH in a Circular Economy: The Obstacles for Plastics Recyclers and Regulators », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 268. « In principle, the CE [circular economy] concept supports the idea of replacing virgin resources with recycled materials where possible. REACH's identical treatment of both therefore prima facie appears counter-intuitive » (*ibid.*, p. 267).

⁴⁵ Règlement n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil de l'UE adopté le 18 décembre 2006. « REACH » signifie en anglais « *Regulation on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals* ».

aux dangers de ces substances chimiques sur la santé humaine. Ce règlement est centré sur les activités de production et de fabrication, à partir de matériaux vierges, vendus au consommateur final. Ces substances se retrouvent fréquemment dans les matériaux plastiques, alors soumis aux exigences énumérées dans le texte. Le Règlement exclut les déchets (article 3), mais si l'on considère que ces derniers perdent leur statut de déchets une fois recyclés, le recyclage peut être considéré comme un processus de production, ce qui permet à la réglementation de s'appliquer⁴⁶. Le recyclage se situe donc à la charnière entre les deux instruments – REACH et Directive-cadre sur les déchets –, les deux processus procédant l'un de l'autre.

Il existe, ainsi, un chevauchement potentiellement conflictuel entre les deux instruments, l'un encourageant fortement le recyclage et l'autre se focalisant sur les processus de production de matériaux vierges, en vue de minimiser les risques liés à la composition de ces derniers pour la santé et l'environnement, dès le début du cycle de vie du produit⁴⁷. Le règlement REACH a par ailleurs été conçu pour permettre l'analyse des différents composants des matériaux dans le cadre de la fabrication et de la production de produits, sans prendre en compte directement les mélanges entre différentes substances, ce qui est souvent le cas pour les produits plastiques. Le processus d'enregistrement conduit dans le cadre du Règlement REACH s'avère très contraignant lorsque le matériau est issu du recyclage : la collecte d'informations concernant la composition des substances préalablement enregistrées est particulièrement complexe et fait peser des obligations supplémentaires au recycleur : il doit vérifier que l'enregistrement a été fait, déterminer si la nouvelle substance est identique à la précédente, ce qui est particulièrement délicat en l'absence de traçabilité, favorisant l'incertitude qui pèse sur la composition de ces déchets. Les recycleurs doivent par ailleurs déterminer le profil de risque des substances sur la santé ou l'environnement. En outre, comme le relèvent T.J. de Römph et G. Van Calster, la réglementation concernant la restriction de substances dangereuses dans le cadre du recyclage est d'une extrême complexité et amène également à la conclusion selon laquelle les fabricants et producteurs de matériaux vierges, non issus du recyclage, sont largement avantagés dans le processus REACH. En somme, cela signifie que contrairement aux fabricants primaires, les recycleurs de déchets plastiques sont confrontés à davantage d'obstacles liés à l'enregistrement des substances et au respect des autorisations et restrictions pertinentes⁴⁸. La plupart des obstacles constatés sont liés au manque d'information et à l'incertitude sur la composition des déchets, qui dépend en partie de l'utilisation qui en a été faite au cours de son cycle de vie. Pour les auteurs, la réglementation européenne devrait donc permettre de concilier les objectifs européens de création d'un cycle de vie des plastiques à faible risque (visé par le Règlement REACH) tout en favorisant un débit limité de plastiques (visé par la Directive-cadre sur les déchets)⁴⁹. Cet exemple témoigne des incohérences liées à l'élaboration d'une politique systémique fondée sur l'économie circulaire, qui n'est pas toujours compatible avec les autres objectifs de l'UE et nécessite de repenser le système dans son ensemble.

Bien que ces réglementations soient prioritairement développées à l'échelle régionale ou nationale, certains instruments internationaux prônent désormais aussi l'adoption de mesures relatives à la mise en place d'une économie circulaire. Le PNUE, dans son rapport relatif aux changements politiques que nécessite la lutte contre la pollution par les débris plastiques et micro-plastiques à l'échelle internationale, souligne l'importance de la création d'une économie circulaire à moyen terme tant pour les pays développés que pour les pays en développement,

⁴⁶ Il existe un flou sur la question de savoir quand le déchet perd son statut de déchet, mais aussi sur la relation entre la réglementation REACH et le recyclage. Voir la Communication de la Commission *concernant la mise en œuvre du paquet « économie circulaire » : solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets*, 16 janvier 2018, COM(2018) 32 final.

⁴⁷ T.J. DE RÖMPH et G. VAN CALSTER, *op. cit.*, p. 270.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 274.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 275.

tout en reconnaissant qu'au sein des seconds, la mesure la plus urgente à mettre en place consiste généralement en l'amélioration de la collecte et du traitement des déchets⁵⁰. Lors de la Conférence de « Rio+20 » sur le développement durable, un cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables a été adopté, qui a ensuite été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies⁵¹. Ce cadre a notamment pour objectif de « réduire l'utilisation de matières dangereuses et de substances toxiques et la production de déchets, notamment les matières non biodégradables et les émissions polluantes », et de « promouvoir les approches du cycle de vie, notamment l'utilisation efficace et rationnelle des ressources, ainsi que les approches fondées sur les connaissances scientifiques et traditionnelles, les concepts du 'bouclage de la boucle' et des 3R [réduire, réutiliser, recycler] et d'autres méthodes connexes »⁵².

L'objectif mondial de développement durable n° 12, dans le cadre de l'Agenda pour le développement à l'horizon 2030, est par ailleurs consacré à l'établissement de modes de consommation et de production durables, s'inscrivant dans la mise en œuvre du cadre de programmation décennal. Il s'agit, d'après l'organisation mondiale, d'« un appel pour les producteurs, les consommateurs, les communautés et les gouvernements à réfléchir sur leurs habitudes et usages en termes de consommation, de production de déchets, à l'impact environnemental et social de l'ensemble de la chaîne de valeur de nos produits. Plus globalement, cet ODD réclame de comprendre les interconnexions entre les décisions personnelles et collectives, et de percevoir les impacts de nos comportements respectifs entre les pays et à l'échelle mondiale »⁵³. Néanmoins, comme l'a noté l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, le recours à l'économie circulaire à l'échelle internationale comme moyen de lutter contre les pollutions plastiques, également prôné par le Partenariat mondial sur les déchets marins, créé à la suite de la conférence « Rio +20 » en 2012 et regroupant l'ensemble des parties prenantes en la matière⁵⁴, souffre d'une absence de définition et d'objectifs clairs, ainsi que d'une absence de caractère contraignant⁵⁵.

D'autres incohérences en lien avec l'objectif d'économie circulaire pourraient par ailleurs se manifester en ce qui concerne la compatibilité de ces dispositions souples avec le régime juridique relatif au commerce international, témoignant de l'interdépendance entre les différentes problématiques liées au cycle de vie des produits et déchets plastiques.

B. L'intégration limitée des considérations écologiques et sanitaires au sein des règles encadrant le commerce international des produits et déchets plastiques

⁵⁰ PNUE, *Marine Plastic Debris and Microplastics: Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change*, 2016, pp. 112 et s.

⁵¹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, « L'avenir que nous voulons », 27 juillet 2012, doc. A/RES/RES/66/288, § 226.

⁵² Lettre datée du 18 juin 2012, adressée au Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations Unies, doc. A/CONF/.216/5, § (c), v et vii. L'expression « bouclage de la boucle » est une traduction de l'expression anglaise « *cradle to cradle* », ou C2C, qui signifie « berceau ». Voir l'ouvrage de M. BRAUNGART et W. McDONOUGH, *Cradle to cradle. Créer et recycler à l'infini*, Paris, Alternatives, 2011, 230 p.

⁵³ Voir le site internet de l'Organisation des Nations Unies consacré aux objectifs du développement durable : [<https://www.agenda-2030.fr/odd/odd12-etablir-des-modes-de-consommation-et-de-production-durables-51>].

⁵⁴ Parmi les objectifs spécifiques du Partenariat mondial on trouve celui de « réduire les rejets de plastiques dans les océans en améliorant la conception des produits ; en appliquant le principe de réduction, réutilisation et recyclage (les trois R) ; en promouvant des systèmes en circuit fermé et des cycles de production plus circulaires ; en maximisant l'utilisation rationnelle des ressources et en réduisant autant que possible la production de déchets ».

⁵⁵ Rapport de synthèse des documents de travail présentés au Groupe d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et les micro-plastiques dans le milieu marin à sa première réunion, tenue à Nairobi du 29 au 31 mai 2018, Note du secrétariat, doc. UNEP/AHEG/2018/2/2, § 14.

Au sein de l'UE, moins de trente pour cent des déchets plastiques seraient réellement recyclés⁵⁶. Le reste serait plutôt stocké ou incinéré, sur place ou à l'étranger, du fait du manque de capacités et d'infrastructures en la matière, mais aussi de l'existence de solutions alternatives et moins coûteuses. D'un côté, un recyclage et une valorisation efficaces dépendent, dans une large mesure, de la possibilité d'échanger les matières recyclables au niveau international car aucun pays ne possède l'ensemble des capacités ou infrastructures nécessaires pour réutiliser, recycler ou valoriser l'immense variété de matières recyclables⁵⁷. D'un autre côté, une grande partie des déchets collectés pour le recyclage est envoyée à des pays qui n'ont pas ces capacités spécifiques, et où leur sort est donc inconnu⁵⁸. Les déchets sont en effet souvent incorrectement transformés par des usines – parfois illégales – de recyclage, jetés dans des décharges sauvages, ou encore brûlés de manière non régulée (l'incinération étant un processus très polluant), quand ils ne font pas le profit d'organisations criminelles⁵⁹.

Avant l'interdiction édictée par la Chine d'importer des déchets plastiques en vue de leur recyclage, dans le cadre de son programme « *National Sword* » (« Épée nationale »), pour des raisons sanitaires et environnementales, celle-ci était le premier État importateur de ces déchets⁶⁰. Cette interdiction aurait laissé plus de sept millions de tonnes de plastique par an provenant essentiellement d'Europe, du Japon et des États-Unis, sans débouché⁶¹. La Malaisie s'est ensuite alignée, alors qu'elle était devenue la principale destination alternative⁶². Les infrastructures des pays concernés n'étant pas suffisamment développées pour faire face à cette arrivée massive de déchets, les risques s'en trouvent multipliés et favorisent le recours à des solutions illégales, incontrôlées et polluantes. Le rapport intitulé « *Discarded. Communities on the Frontlines of the Global Plastic Crisis* »⁶³ élaboré par le réseau *Global Alliance for Incinerator Alternatives* (GAIA), dont font partie des associations comme Zéro Waste France, révèle ainsi l'ampleur des pollutions et risques sanitaires causés par l'exportation de déchets plastiques en Asie (réserves d'eau contaminées, récoltes perdues, maladies, criminalité...).

Dans le même temps, certains pays réglementent la composition des produits importés, contenant par exemple des micro-plastiques, afin de limiter leur rejet dans la nature. La France a ainsi interdit l'utilisation de certains micro-plastiques ou microbilles de plastique, dans des produits cosmétiques exfoliants, ces produits intégrant directement le circuit des eaux usées⁶⁴.

⁵⁶ Voir par exemple le site du Parlement européen, « Déchets plastiques et recyclage dans l'UE : faits et chiffres », *Actualités*, 19 décembre 2018.

⁵⁷ P. PORTAS, « Recycling and Resource Recovery under the Basel Convention: Historical Analysis and Outlook », in K. KUMMER PEIRY, A.R. ZIEGLER et J. BAUMGARTNER (eds.), *Waste Management and the Green Economy. Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 63.

⁵⁸ D. VASILEVSKAIA, « Marine Plastic Pollution. Can Law Help ? », *Legal Dialogue* (revue en ligne), 2018.

⁵⁹ Voir notamment Greenpeace, « Le mythe du recyclage – La Malaisie et les déficiences du système de recyclage mondial », *Greenpeace Luxembourg*, 28 janvier 2019.

⁶⁰ K. RAUBENHEIMER, A. MCLLORM et N. ORAL, « Toward an Improved International Framework to Govern the Life Cycle of Plastics », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 211 ; K. RAUBENHEIMER et A. MCLLORM, « Can the Basel and Stockholm Conventions Provide a Global Framework to Reduce the Impact of Marine Plastic Litter? », *Marine Policy*, 2018, vol. 96, p. 287.

⁶¹ A. ANANTHALAKSHMI et E. CHOW, « Swamped with Plastic Waste: Malaysia Struggles as Global Scrap Piles up », *Reuters*, 25 oct. 2018 ; J. HATAWAY « Scientists Calculate Impact of China's Ban on Plastic Waste Import », *UGA Today*, 20 juin 2018.

⁶² Voir notamment J. KAOS, « Import of Plastic Waste Banned », *The Star online*, 27 octobre 2018. La Malaisie aurait importé presque deux millions de tonnes de plastique provenant de trente-trois pays depuis 2015. Le pays peut cependant continuer à importer du plastique « propre ».

⁶³ Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA), *Discarded. Communities on the Frontlines of the Global Plastic Crisis*, avril 2019, 45 p., disponible en ligne au lien suivant : [https://wastetradestories.org/wp-content/uploads/2019/04/Discarded-Report-April-22.pdf].

⁶⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, article 124.

Elle a notifié cette interdiction à la Commission européenne⁶⁵ et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁶⁶. Dans chacune de ces notifications, les interdictions d'importation de la France ont été justifiées par le respect des obligations nationales, mais aussi européennes et internationales relatives à la protection de l'environnement marin⁶⁷. D'autres États, européens et non européens, ont suivi, l'UE étudiant également la possibilité d'adopter une telle réglementation⁶⁸.

Cet ensemble de mesures unilatérales, concernant non seulement l'importation de déchets de matières plastiques et la composition de ces déchets et de produits contenant du plastique, ou encore les mesures relatives à l'interdiction d'importation de produits plastiques à usage unique⁶⁹, risque de se voir confronté au droit de l'OMC⁷⁰. De potentiels conflits pourraient naître dans le cadre du GATT de 1994, tout d'abord à propos de l'application du principe de non-discrimination consacré aux articles I et III du GATT. En effet, la mise en œuvre de ce principe amène à poser la question de la similarité entre les produits en cause, notion devant être évaluée au cas par cas⁷¹. Les critères permettant de déterminer le caractère similaire ou non des produits sont les propriétés physiques de ces derniers, dont leur nature et leur qualité, l'utilisation finale qui en est faite, les goûts et habitudes des consommateurs qui se manifestent par l'interchangeabilité des produits, et, enfin, leur classification tarifaire⁷². Les produits cosmétiques contenant des microbilles de plastique, par exemple, peuvent-ils être considérés comme similaires à ceux n'en contenant pas ? Généralement, les méthodes et processus de production et de fabrication des produits ne sont pas retenus dans ces critères⁷³. Néanmoins, la dangerosité a été prise en compte dans l'affaire opposant le Canada aux Communautés européennes sur les produits contenant de l'amiante, dans laquelle l'Organe d'appel a considéré que le Groupe spécial avait fait erreur en excluant de son examen de la similarité entre produits les risques pour la santé associés à ce matériau⁷⁴, ce qui pourrait être le cas pour les déchets plastiques. Il pourrait également être envisageable de considérer que les préférences des consommateurs distinguent les produits cosmétiques selon leur composition et donc selon leur

⁶⁵ Doc. 2016/543/F, élaboré conformément à la Directive 2015/1535.

⁶⁶ Doc. G/TBT/N/FRA/170, conformément aux articles 2(9)(2) et 10(6) de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC).

⁶⁷ Voir notamment les travaux réalisés dans le cadre de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin (GESAMP), COFI/2018/Inf.31 pour une étude des impacts des micro-plastiques dans la pêche et l'aquaculture.

⁶⁸ E. KENTIN et H. KAARTO, « An EU Ban on Microplastics in Cosmetic Products and the Right to Regulate », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 254. Voir le *United States Microbead-free Water Act* de 2015 : « *Microbead: any solid plastic particle that is less than 5 mm in size and is intended to be used to exfoliate or cleanse the human body or any part thereof* ». Pour un tableau des différentes législations adoptées par les États, les notifications à l'OMC ainsi que la définition retenue des micro-plastiques, voir E. KENTIN et H. KAARTO, *op. cit.*, p. 256.

⁶⁹ Voir à ce sujet les préoccupations exprimées au sein de la réunion extraordinaire du comité sur les Obstacles techniques au commerce (OTC) de mars 2019, site internet de l'OMC, « Les membres commencent à mettre en œuvre le plan de travail 2019-2021 sur les obstacles techniques au commerce », *Nouvelles*, 7 mars 2019.

⁷⁰ E. KENTIN et H. KAARTO, *op. cit.*, p. 255.

⁷¹ Japon – *Taxe sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/AB/R, Rapport de l'Organe d'Appel adopté le 4 octobre 1996 : « L'accordéon de la 'similarité' s'étire et se resserre en des points différents au gré des différentes dispositions de l'Accord sur l'OMC qui sont appliquées. L'étirement de l'accordéon en l'un quelconque de ces points doit être déterminé par la disposition particulière dans laquelle le terme 'similaire' se trouve, ainsi que par le contexte et les circonstances propres à un cas donné auquel cette disposition peut être applicable » (p. 24).

⁷² Rapport du Groupe de travail chargé d'examiner les *Ajustements fiscaux à la frontière*, 2 décembre 1970, L3464, IBDD, S18/105.

⁷³ M.-P. LANFRANCHI, « L'intégration des considérations environnementales dans les principes de l'OMC - le principe de non-discrimination entre produits similaires », in S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Droit de l'OMC et protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, Travaux du CERIC, 2003, p. 104.

⁷⁴ *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, WT/DS135/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel adopté le 5 avril 2001, § 192, b).

dangérisé pour l'environnement et la santé.

Un autre conflit peut intervenir au sujet de l'article XI du GATT, qui interdit les restrictions quantitatives au commerce ou les mesures ayant un effet équivalent. Dans l'affaire des *Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés* qui avaient été adoptées par le Brésil⁷⁵, les motifs invoqués par le Brésil étaient d'ordre sanitaire et environnemental (dont la lutte contre les maladies tropicales et les émissions toxiques de l'incinération). Ces mesures avaient été contestées par les Communautés européennes⁷⁶, car le Brésil constituait un débouché important pour ces produits depuis le renforcement des normes environnementales communautaires en la matière⁷⁷. L'Organe de règlement des différends de l'OMC avait considéré que l'interdiction d'importation était contraire à l'article XI du GATT et ne pouvait se voir justifiée au regard de l'article XX(b), relatif aux exceptions au principe du libre échange, dont font partie les mesures nécessaires à la protection de la vie humaine et de la santé publique. La non-conformité avec ces articles s'expliquait non pas parce que la mesure n'était pas considérée comme « nécessaire » à la vie et la santé, ce qui a au contraire été reconnu, mais parce qu'elle allait à l'encontre du principe de non-discrimination entre produits similaires, et ne passait donc pas le « test du chapeau » introductif de l'article XX⁷⁸. Les exceptions de l'article XX s'avèrent en effet particulièrement difficiles à invoquer et ont jusqu'à présent été strictement interprétées⁷⁹.

Enfin, un conflit potentiel peut être envisagé dans le cadre de l'Accord sur les Obstacles techniques au commerce (OTC), qui vise à empêcher les États de créer des obstacles techniques discriminatoires et non nécessaires au commerce international, raison pour laquelle la notification de telles mesures est requise. Certes, l'Accord OTC rappelle dans son préambule le principe selon lequel les États sont libres de « réglementer », c'est-à-dire de choisir le niveau de protection qu'ils souhaitent mettre en œuvre afin d'adopter des mesures leur permettant d'atteindre leurs « objectifs légitimes de politique générale », dont les objectifs écologique et sanitaire font partie. L'article 2 de l'Accord OTC rappelle cependant, quant à lui, le principe de non-discrimination, reprenant les termes du chapeau de l'article XX du GATT pour préciser que les mesures unilatérales adoptées par l'État ne doivent pas constituer une « discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent », ou une « restriction déguisée au commerce ». Dans l'affaire des *Cigarettes aux clous de girofle* opposant l'Indonésie aux États-Unis⁸⁰, l'Organe d'appel avait ainsi précisé que l'objectif de l'Accord OTC demeurait de trouver l'équilibre entre l'objectif de libéralisation du commerce et la liberté de réglementer des États membres, faisant de cette question une affaire casuistique. En outre, l'un des critères utilisés par l'OMC dans le contexte spécifique de l'Accord OTC pour déterminer si la mesure en question est contraire ou non au principe de non-discrimination est

⁷⁵ Portaria SECEX n° 14/2004 qui interdit la délivrance de licences d'importation pour les pneumatiques rechapés et Portaria DECEX n° 8/1991 qui interdit leur importation et Décret présidentiel n° 3.179, tel qu'il a été modifié par le Décret présidentiel n° 3.919 qui fixe des amendes imposées au titre de l'importation, de la commercialisation, du transport, du stockage, de la conservation ou de l'entreposage de pneumatiques rechapés.

⁷⁶ *Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés*, affaire DS332, Rapport de l'Organe d'appel adopté le 17 décembre 2007.

⁷⁷ Les déchets étaient jusqu'alors enterrés dans des décharges sanitaires (Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, *JOCE*, L 182 du 16 juillet 1999, p. 1).

⁷⁸ Du fait de la possibilité d'importation maintenue de pneumatiques usagés, en vertu d'injonctions judiciaires, à l'avantage des entreprises de rechapage nationales, ce qui allait à l'encontre du principe de non-discrimination, rappelé au paragraphe introductif de l'article XX, mais aussi de la possibilité de continuer à importer des pneus rechapés des pays du Marché commun du sud (MERCOSUR). Voir *ibid.*, § 248 notamment.

⁷⁹ La seule affaire dans laquelle l'exception de l'article XX ait passé le test du chapeau est l'affaire de l'amiante : *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, précit.

⁸⁰ *États-Unis – Mesures affectant la production et la vente de cigarettes aux clous de girofle*, affaire DS406, Rapport de l'Organe d'appel adopté le 4 avril 2012, § 174.

celui de l'existence de « normes internationales pertinentes »⁸¹ servant de référence en la matière, et permettant d'atteindre un « objectif légitime ». Cependant, concernant les plastiques et micro-plastiques, aucune norme ou standard international n'existe *a priori*, bien que les définitions de ces particules adoptées par les États semblent converger⁸².

Il existe donc des tensions potentielles entre les objectifs écologiques ou sanitaires et le principe même du libre-échange, sources d'incertitudes et d'incohérence, mais aussi plus généralement entre unilatéralisme et multilatéralisme. Fin 2019, le Directeur général de l'OMC R. Azevêdo appelait d'ailleurs les États à coopérer dans la lutte contre les problématiques transversales relatives à la gestion des déchets de matières plastique⁸³.

C. L'insuffisante prise en compte de l'interface terre-mer dans la lutte contre les pollutions transfrontières

L'une des limites les plus importantes à la pollution des océans par les déchets de matières plastiques repose sur l'insuffisante prise en compte des mouvements transfrontières fortuits effectués par ces derniers. Ces mouvements transfrontières résultent principalement d'un mauvais traitement des déchets et se caractérisent par leur dissémination d'abord sur terre, puis par le biais des rivières dans les fleuves (deux-cent-soixante fleuves internationaux traversent le territoire de cent-quarante-cinq États), avant d'être rejetés à la mer puis transportés par les courants et les vents, ou acheminés sur des plages à l'autre extrémité de l'hémisphère. La pollution transfrontière générée par les déchets plastiques est donc un problème multidimensionnel, qu'aucun instrument ou régime juridique ne permet de prendre en compte de manière holistique⁸⁴. Les coûts de nettoyage de ces déchets plastiques sont, dans ce contexte, totalement dé-corrélés des responsables de cette pollution⁸⁵. Une coordination entre les divers outils existants devrait *a minima* être favorisée, alors que les outils développés l'ont généralement été indépendamment les uns des autres, ce qui complexifie la recherche d'une vision d'ensemble et d'une approche intégrée.

Certes, l'obligation générale de ne pas causer de dommage transfrontière est aujourd'hui incontestée et constitue le socle du droit international de l'environnement. L'obligation fut affirmée pour la première fois dans l'affaire relative à la *Fonderie du Trail*, opposant les États-Unis au Canada à propos des rejets polluants émanant de la Fonderie installée au Canada près de la frontière américaine, dans laquelle le Tribunal arbitral avait déclaré que : « *under the principles of international law, as well as of the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious*

⁸¹ Articles 2.4 et 2.5 de l'Accord OTC. Ce critère a été explicité et précisé dans le Rapport de l'Organe d'Appel États-Unis – Thon II, WS/DS381/AB/R, 16 mai 2012, § 196 notamment, concernant le label *Dolphin Safe* adopté par les États-Unis. Les organismes susceptibles d'émettre des standards juridiques internationaux pertinents doivent répondre à différents critères : il ne doit pas nécessairement s'agir d'une organisation internationale ; l'organisme doit être actif dans la certification, mais cela peut ne pas être son activité principale ; il doit avoir participé à l'élaboration d'une norme au moins, doit être ouvert aux organisations compétentes d'au moins tous les membres de l'OMC, et enfin les activités de l'organisme doivent être reconnues par tous les membres.

⁸² E. KENTIN et H. KAARTO, *op. cit.*, p. 255. Il convient de noter que ces réflexions pourraient être élargies aux déchets plastiques industriels, aux déchets électroniques contenant des plastiques, ou encore aux vêtements synthétiques qui génèrent des micro-plastiques pendant le lavage...

⁸³ Site internet de l'OMC, « DG Azevêdo: Members Have the Opportunity to Address Global Plastic Pollution at the WTO », *WTO News, Speeches*, 25 novembre 2019.

⁸⁴ L. FINSKA et J. GJORTZ HOWDEN, « Troubled Waters – Where is the Bridge ? Confronting Marine Plastic Pollution from International Watercourses », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 245.

⁸⁵ K. RAUBENHEIMER et A. MCILGORM, « Can the Basel and Stockholm Conventions ... », *op. cit.*, p. 285.

consequence and the injury is established by clear and convincing evidence »⁸⁶. Cette obligation a été consacrée par des textes de droit souple, dont la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain de 1972⁸⁷, et sa valeur coutumière s'est vue confirmée par différentes juridictions internationales⁸⁸. Le principe d'utilisation non dommageable du territoire est aujourd'hui largement intégré dans le principe général de prévention. Cependant, cette obligation particulièrement large doit se décliner en obligations plus précises pour permettre de lutter contre chaque pollution à sa source.

Les instruments relatifs à la lutte contre la pollution tellurique des océans relèvent en grande partie du droit international de la mer : il s'agit de l'article 207 de la CNUDM, qui constitue le cadre pour l'adoption de mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser cette pollution « y compris la pollution provenant des fleuves, rivières, estuaires, pipelines et installations de décharge », à la fois pour les États côtiers et enclavés. Cette mesure-cadre a été relayée par d'autres mesures figurant dans des instruments de droit souple, comme les lignes directrices de Montréal de 1985 sur la protection de l'environnement marin contre la pollution d'origine tellurique, qui prennent en considération, directement, les États enclavés et la pollution provenant des fleuves et prônent la coopération. La stratégie-cadre d'Honolulu invite par ailleurs à « mettre en œuvre les meilleures pratiques pour améliorer la gestion des eaux de pluie et réduire les rejets de déchets solides dans les cours d'eau ». Si ces sources de pollution sont mentionnées de manière laconique, les moyens concrets de les enrayer ne sont cependant pas développés, ce qui laisse aux États une grande flexibilité dans la mise en œuvre des normes en question sur leur territoire⁸⁹. Cela témoigne également du fait que les instruments du droit de la mer demeurent essentiellement tournés vers les activités prenant place en mer, et non sur terre. Le PNUE note ainsi, dans un rapport réalisé en 2016 sur les déchets plastiques et microplastiques, que ce cadre juridique « *has not been sufficient to stop plastic entering the ocean. This is largely for two reasons: i) the existing framework as currently utilised does not deal adequately with all the key sources and entry points (e.g. transboundary rivers); and, ii) where existing legislation is appropriate there is a failure of implementation and enforcement* »⁹⁰. Le cadre juridique relatif à la gestion et la protection des fleuves internationaux apparaît donc largement complémentaire du premier.

Il s'agit de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptée le 17 mars 1992 à Helsinki dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, ainsi que de la Convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies après trente années de discussion au sein de la Commission du droit international (ci-après : « CDI »). La première

⁸⁶ *Affaire de la Fonderie de Trail (États-Unis c. Canada)*, 11 mars 1941, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1965.

⁸⁷ Principe 21 : « les États ont [...] le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

⁸⁸ En particulier dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, dans laquelle la Cour internationale de Justice reprend le considérant de l'arrêt de 1949 relatif à l'affaire du *Détroit de Corfou*, qui consacre le principe de l'utilisation non dommageable du territoire, pour l'interpréter dans une perspective résolument environnementale, consacrant ainsi le principe de prévention qui « *trouve son origine dans la diligence requise* » (CIJ, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, *Rec. CIJ*, 2010, § 101).

⁸⁹ C. SALPIN, « La protection de l'environnement marin », in M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, p. 801. Pour l'auteure, « [b]ien que l'approche non contraignante laisse une certaine flexibilité aux États, elle ne permet cependant pas d'établir de suivi obligatoire de mise en œuvre » (*ibid.*, p. 802).

⁹⁰ PNUE, *Marine Plastic Debris & Microplastics: Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change*, 2016, p. 119.

précise, en préambule, que l'un de ses objectifs est de lutter contre « la pollution tellurique du milieu marin et en particulier dans les zones côtières », le milieu marin étant également mentionné à l'article 2, § 6. L'article 3 prévoit des objectifs et critères relatifs à la qualité de l'eau. La seconde convention prévoit, en plus des obligations traditionnelles du droit international de l'environnement, un principe « d'utilisation raisonnable et équitable ». Elle définit par ailleurs la notion de « cours d'eau » dans son article 2, comme s'entendant « d'un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun ». Or, ce « point d'arrivée commun » ne fait l'objet d'aucune définition ni disposition spécifique, alors que la Convention de New York aurait pu apporter des indications sur la relation de la Convention avec le droit de la mer. Néanmoins, l'article 23 de la Convention de New York s'intéresse explicitement au milieu marin : « les États du cours d'eau, séparément et, s'il y a lieu, en coopération avec d'autres États, prennent toutes les mesures se rapportant à un cours d'eau international qui sont nécessaires pour protéger et préserver le milieu marin, y compris les estuaires, en tenant compte des règles et normes internationales généralement acceptées ». Il ne s'agit pas d'une obligation directe de protéger l'environnement marin, mais plutôt d'une obligation de s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient l'endommager⁹¹. Cette disposition, indépendante des dispositions relatives aux atteintes aux ressources en eau douce, s'adresse en plus des États du cours d'eau à ceux dont le milieu marin risque d'être affecté, qui doivent ainsi coopérer ; elle se réfère expressément à l'article 207, § 2 de la CNUDM et a été pratiquement incontestée lors des discussions au sein de la CDI⁹².

Il convient toutefois de noter que la portée de ces conventions est quelque peu limitée, et ce d'abord du fait du nombre relativement faible d'États parties qu'elles regroupent malgré leur visée internationale. La Convention de New York, entrée en vigueur le 17 août 2014, soit dix-sept ans après son adoption, regroupe aujourd'hui seulement trente-six parties, principalement européennes et africaines, alors que cent-trois États avaient voté pour son adoption. Elle a néanmoins été utilisée par la CIJ dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo Nagymaros*⁹³. La Convention d'Helsinki, quant à elle, est en vigueur depuis le 6 octobre 1996 et compte quarante-trois parties. Si elle concernait principalement l'Europe au départ, elle est ouverte depuis 2003 à tous les membres de l'ONU, bien qu'elle regroupe toujours quasi exclusivement des États européens et d'Asie centrale.

Indépendamment de la portée de ces instruments, l'on se rend compte que les différents cadres juridiques déployés coexistent presque indépendamment les uns des autres. Certes, ils ne s'ignorent pas pour autant, comme le montre l'article 23 de la Convention de New York de 1997. Mais ils n'interagissent malgré tout que très peu, probablement parce qu'ils ont été pensés dans des cadres institutionnels différents, comme deux branches spécifiques et non coordonnées du droit international – le droit de la mer et le droit des fleuves internationaux. La CDI désigne, d'ailleurs, ces différentes branches du droit international comme des régimes spéciaux⁹⁴. Généralement, en plus de leur spécificité matérielle, les instruments juridiques adoptés ont un champ d'application spatial défini, et concernent soit la terre, soit la mer⁹⁵. Par exemple, il

⁹¹ L. FINSKA et J. GJORTZ HOWDEN, *op. cit.*, p. 248.

⁹² Projet d'articles de la CDI, 1994, art. 23, commentaires 1, 2 et 3 (*in fine* et note 377). Il s'agit d'une disposition « exceptionnelle » pour J.-M. ARBOUR *et al.*, *Droit international de l'environnement*, ed. Yvon Blais, 2016, 3^e éd., t. 1, p. 649.

⁹³ CIJ, *Projet Gabčíkovo Nagymaros (Slovaquie c. Hongrie)*, arrêt du 25 septembre 1997, *Rec. CIJ*, 1997, p. 7, §§ 53, 78 et 147.

⁹⁴ Assemblée générale, *Rapport de la Commission du droit international sur la fragmentation du droit international*, Cinquante-huitième session, 2006, doc. A/61/10, p. 430.

⁹⁵ Au sein des discussions relatives à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine située au-delà des limites de la juridiction nationale, les États ont ainsi précisé que le champ d'application de l'accord se limitera à la haute mer et la Zone, y compris concernant les activités soumises au futur régime relatif à la réalisation

convient de noter que les institutions régionales, dans chacune de ces branches – les organisations de mers régionales développées dans le cadre du PNUE et les commissions fluviales – ont été créées indépendamment les unes des autres et coopèrent insuffisamment⁹⁶, alors que les fleuves sont l'un des principaux vecteurs de la pollution tellurique des océans, en particulier des déchets plastiques. Ces institutions sont pourtant « *the only viable channel for States to fulfil their obligation to prevent, reduce and control pollution from rivers* »⁹⁷. Le Programme global d'actions (GPA) de 1995 encourage, ainsi, la coopération régionale et sous-régionale en matière de lutte contre la pollution tellurique et l'harmonisation des mesures⁹⁸.

Par exemple, le fleuve du Mékong, qui traverse plusieurs pays d'Asie du Sud-Est, transporte environ dix mille tonnes de plastique par an dans les océans⁹⁹. Le programme régional compétent dans la région de l'Asie de l'Est, le COBSEA (*Coordinating Body on the Seas of East Asia*), vient à peine d'adopter un Plan d'action régional sur les déchets marins qui vise à lutter contre les pollutions plastiques dans la région¹⁰⁰. L'Accord relatif à la protection et au développement durable du bassin du Mékong (adopté le 5 avril 1995) n'évoque pas quant à lui la pollution marine, seulement la pollution du bassin, et la coopération entre les deux entités n'est pas prévue. En revanche, concernant le Rhin, qui transporte plus de mille tonnes de plastiques dans l'Atlantique chaque année, la coopération entre la Commission OSPAR et la Commission internationale pour la protection du Rhin apparaît bien plus poussée. En effet, le Plan d'action pour les déchets marins prévoit que les États « *must seek 'cooperation in the river and river basin authorities in order to include impacts of litter on the marine environment in river and river basin management plans'* ». Les deux commissions s'accordent mutuellement le statut d'observateur, ce qui leur permet d'interagir très régulièrement et de mener des projets en commun lorsque leurs objectifs se recoupent. Pour L. Finska et J. Gjortz Howden, les relations entre les commissions OSPAR et du Rhin et leurs travaux sont un modèle de coopération bien établie et de reconnaissance mutuelle dans la protection de l'environnement. Elles pourraient s'avérer très efficaces dans les efforts futurs de réduction des apports fluviaux de pollution marine par les plastiques¹⁰¹. D'autres exemples de coopération interinstitutionnelle pourraient être mentionnés comme le Mémoire d'entente conclu entre la Commission pour la protection de la mer Noire contre les pollutions et la Commission du Danube, en vue d'allier

d'études d'impact environnemental. Ainsi, le lien entre certaines pollutions dans les zones internationales, dont la pollution par les déchets plastiques, et les activités sur terre ne sera pas appréhendé par ce futur accord, ce qui semble contradictoire avec l'approche intégrée qui est prônée. Voir notamment IISD Reporting service, « Summary of the First Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 4-17 September 2018 », *Earth Negotiation Bulletin*, 20 septembre 2018, pp. 10-11.

⁹⁶ L. FINSKA et J. GJORTZ HOWDEN, *op. cit.*, p. 249.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 247.

⁹⁸ Le renforcement de cette coopération institutionnelle à différentes échelles reliées entre elles (locale, régionale, globale) est encouragé par le PNUE dans le rapport susmentionné *Marine Plastic Debris and Microplastics: Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change*, 2016, p. 119.

⁹⁹ Selon les données du site *The Ocean Cleanup*, qui cartographie et répertorie les principales données relatives à la pollution fluviale : [<https://theoceancleanup.com/sources/>]. D'après une étude réalisée par des chercheurs du Helmholtz Center for Environmental Research en Allemagne, environ 90 % des déchets plastiques présents en mer proviendraient de dix cours d'eau, en Asie et en Afrique. C. SCHMIDT, T. KRAUTH et S. WAGNER, « Export of Plastic Debris by Rivers into the Sea », *Environmental Science & Technology*, 2017, vol. 51, n° 21, pp. 12246-12253.

¹⁰⁰ *COBSEA Regional Action Plan on Marine Litter 2019*. Secretariat of the Coordinating Body on the Seas of East Asia (COBSEA) and United Nations Environment Programme, Bangkok. *Report of the 24th Intergovernmental Meeting of the Coordinating Body on the Seas of East Asia*, UNEP/COBSEA IMG 24/11.

¹⁰¹ L. FINSKA et J. GJORTZ HOWDEN, *op. cit.*, pp. 250-251.

leurs efforts pour contrôler les apports fluviaux de pollution atteignant la mer noire¹⁰².

En dehors de la coordination institutionnelle et de l'intégration entre différentes branches du droit international, il convient de noter que le développement des stratégies de « gestion intégrée des zones côtières » à l'échelle régionale et nationale permet une prise en compte de l'interface terre-mer dans la gestion des littoraux, par le développement d'une approche intégrée entre le droit de l'État côtier et le droit régional et international, et apparaît comme un développement très utile à la recherche d'une meilleure articulation et cohérence terre-mer¹⁰³.

II. – LE RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL : PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DE LA DANGEROUSITÉ DES DÉCHETS ET DE LA GLOBALITÉ DES ENJEUX LIÉS À LA POLLUTION PLASTIQUE

En réponse aux insuffisances et incohérences soulignées dans le cadre juridique actuel, la réglementation internationale s'est récemment enrichie de mesures prenant en compte le caractère dangereux de certains déchets plastiques. Les Conventions de Bâle et de Stockholm constituent en effet un cadre particulièrement pertinent pour appréhender les effets des produits et déchets plastiques sur la santé et l'environnement tout au long de leur cycle de vie, en réglementant à la fois leur composition et leur circulation¹⁰⁴ (A). En outre, dans la continuité du travail mené depuis le milieu des années 2000 par l'ONU pour recenser à la fois les enjeux, les instruments existants et leurs insuffisances, et appeler ainsi les États à agir¹⁰⁵, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a initié des discussions concernant la dimension globale des enjeux liés à la pollution par les plastiques, en convoquant un groupe d'experts sur cette question, chargé de réfléchir aux diverses options envisageables pour compléter et renforcer les instruments existants, y compris à l'opportunité d'adopter un nouveau traité international en la matière (B).

A. *L'adaptation récente des Conventions de Bâle et de Stockholm à la spécificité des déchets plastiques*

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination du 22 mars 1989 est entrée en vigueur dès le 5 mai 1992 et fait partie des conventions quasi universelles, puisqu'elle comporte 187 Parties. Elle constitue le premier et unique instrument global à caractère obligatoire en matière de contrôle des mouvements transfrontières de déchets¹⁰⁶. Elle rappelle, en préambule, le risque que les déchets dangereux et leurs mouvements font peser sur l'environnement et la santé, ainsi que la logique d'économie circulaire selon laquelle « la manière la plus efficace de protéger la santé humaine

¹⁰² Memorandum of Understanding between the International Commission for the Protection of the Black Sea and the International Commission for the Protection of the Danube River on Common Strategic Goals (2001).

¹⁰³ Voir les articles publiés dans le cadre du numéro hors-série de la revue en ligne *VertigO*, n° 8, octobre 2010 « Gestion intégrée des zones côtières : risques et responsabilités » (B. DROBENKO et C. WADOUX, dir.).

¹⁰⁴ K. RAUBENHEIMER et A. MCILGORM, *op. cit.*, p. 286.

¹⁰⁵ Voir le rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 22 mars 2016 (doc. A/71/74, *précit.*).

¹⁰⁶ L. PASQUALI, *Le régime juridique des mouvements transfrontières de déchets en droit communautaire et en droit international*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, p. 24.

et l'environnement des dangers que représentent ces déchets consiste à réduire leur production au minimum du point de vue de la quantité et/ou du danger potentiel ». En outre, la spécificité des pays en développement du fait de leurs « capacités limitées de gestion des déchets » est mentionnée dès le préambule. La première obligation générale consacrée par l'article 4, § 1, a) de la Convention est ainsi le droit souverain de chaque État d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire, sous réserve d'en informer les autres Parties, selon les dispositions pertinentes. Dans le cas où l'État tiers n'aurait pas notifié d'interdiction, il doit confirmer son accord spécifique pour chaque importation (article 4, § 1, c)). La suite de l'article 4 prévoit notamment que les États doivent mettre en place des installations adéquates d'élimination pour permettre une gestion écologiquement rationnelle des déchets, et réduire leurs mouvements transfrontières à un minimum. En outre, la gestion écologiquement rationnelle des déchets par l'État tiers est érigée en véritable condition à leur exportation (article 4, § 2, g)). Un contrôle effectif de leurs mouvements et des documents de traçabilité et d'information est par ailleurs mis en place, le trafic illicite de déchets étant considéré comme une infraction pénale (article 4, § 3).

Avant la quatorzième Conférence des Parties, en 2019, les plastiques n'étaient que très partiellement intégrés dans le champ d'application matériel de la Convention. Seuls certains produits plastiques étaient mentionnés, et cela au sein de deux annexes. D'abord l'Annexe I, qui dresse la liste des catégories de déchets « à contrôler » qui peuvent être réputés dangereux s'ils obéissent aux caractéristiques recensées en Annexe III. Ensuite, d'autres produits plastiques étaient également intégrés à l'Annexe IX, qui concerne les déchets réputés non dangereux et exportés en vue d'être valorisés, à condition donc qu'ils soient destinés à être recyclés d'une manière écologiquement rationnelle et qu'ils soient presque exempts de contamination, dans une logique d'économie circulaire. Ces derniers ne sont pas soumis au système de contrôle et d'interdiction de la Convention des mouvements transfrontières sauf s'ils contiennent l'une des substances recensées à l'Annexe I.

Ces dispositions ont été largement complétées en mai 2019 lors de la Conférence des Parties à la Convention. En particulier, le contrôle des déchets plastiques contaminés ou en mélanges s'est vu considérablement renforcé, dans le cadre d'un amendement proposé par la Norvège et soutenu par les autres délégations¹⁰⁷. La Conférence a ainsi rappelé que « les déchets plastiques peuvent contenir des substances potentiellement dangereuses, être contaminés par des substances dangereuses ou être mélangés à des déchets dangereux, et peuvent ainsi présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, y compris les écosystèmes terrestres et marins »¹⁰⁸. En effet, la moitié des produits plastiques collectés pour le recyclage en Europe serait exportée dans un pays tiers ne présentant pas les mêmes garanties concernant la dangerosité des matériaux¹⁰⁹. Les plastiques recyclés pouvant contenir des substances toxiques, ils continuent à les disséminer dans le cadre de leur utilisation, le niveau de toxicité de ces déchets n'étant par ailleurs pas toujours aisé à déterminer¹¹⁰. La Conférence des Parties à la Convention de Bâle a ainsi adopté des amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention¹¹¹. Les produits contenant des matières plastiques contaminées ou en mélanges, dont les déchets en plastique difficilement recyclables, font désormais partie à la fois des

¹⁰⁷ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination sur les travaux de sa quatorzième réunion, Genève, 29 avril-10 mai 2019, doc. UNEP/CHW.14/28, § 123.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 67, Décision BC-14/13, « Mesures supplémentaires pour s'attaquer au problème des déchets plastiques dans le cadre de la Convention de Bâle », § 14.

¹⁰⁹ « Déchets plastiques et recyclage dans l'UE : faits et chiffres », *Site internet du Parlement européen : Actualités*, 19 février 2018.

¹¹⁰ Voir F. GALLO *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

¹¹¹ Décision BC-14-12, « Amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle ».

catégories de déchets demandant un « examen spécial » dans le cadre de l'Annexe II, des catégories de déchets réputés dangereux (« liste orange »), conformément à l'Annexe VIII, ainsi que des déchets régis par l'Annexe IX (« liste verte »). Les exportateurs devront obtenir, pour ces déchets plastiques, le consentement préalable des pays importateurs « en connaissance de cause », c'est-à-dire qu'ils pourront obtenir des informations sur les produits en question et leur caractère recyclable ou non avant de choisir d'accepter ou pas l'importation.

Ces mesures prendront effet le 1^{er} janvier 2021 et constituent ainsi une véritable évolution concernant le régime juridique applicable aux mouvements transfrontières de déchets plastiques et la transparence des échanges, bien qu'elle ne concerne (pour l'instant) que les déchets de matières plastiques impropres au recyclage¹¹². La Chine a même proposé lors de cette conférence, en ce sens, une réglementation de l'ensemble des déchets de matières plastiques dans le cadre de l'Annexe II, à l'exception des substances propres destinées à être utilisées directement comme « matière première secondaire »¹¹³. Si les autres États n'ont pas adhéré à un tel niveau d'ambition, cette proposition a permis de souligner la persistance des préoccupations relatives aux effets des mouvements transfrontières de plastiques en général. Il convient d'ailleurs de rappeler que la Convention prévoit la possibilité pour les États d'adopter des mesures plus contraignantes, en notifiant les autres parties par le biais du Secrétariat. La Conférence des Parties s'est donc contentée, après l'adoption des différents amendements, de mettre en place un partenariat non contraignant concernant tous les déchets plastiques et s'est engagée à continuer ses travaux en la matière et à promouvoir la coopération internationale et l'assistance des États¹¹⁴. L'ensemble de ces décisions apporte un complément nécessaire aux objectifs contradictoires observés en matière d'économie circulaire et de commerce international¹¹⁵, permettant un niveau supplémentaire de protection des États.

Qui plus est, la fin de l'année 2019 a marqué l'entrée en vigueur, le 5 décembre, soit vingt-quatre ans après son adoption en 1995 lors de la troisième Conférence des Parties, d'un autre amendement, le *Ban Amendment* ou « Amendement d'interdiction », qui vient préciser certaines dispositions de la Convention¹¹⁶ et selon lequel toute exportation de déchets dangereux d'un pays développé (UE, OCDE et Liechtenstein) vers un pays en développement ou en transition, conformément à une nouvelle annexe VII, est interdite, pour les pays ayant ratifié l'amendement – ce que n'ont pas fait, entre autres, les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, la Russie, l'Inde ou encore le Brésil. Cet amendement, aujourd'hui ratifié par quatre-vingt-dix-huit États Parties, témoigne d'une avancée véritablement historique¹¹⁷. Sa combinaison avec les mesures visant à intégrer les déchets plastiques dangereux dans le champ d'application de la Convention, lorsque celles-ci

¹¹² Il s'agit des catégories presque propres de polymères plastiques non halogénés (les substances mixtes de polyéthylène, polypropylène et polytéréphtalate d'éthylène), des polymères fluorés et des résines plastiques durcies, qui constituent les formes de plastiques les plus communes, utilisées notamment dans les sacs plastiques. Cela montre que les mesures en lien avec le commencement du cycle de vie des plastiques sont absolument nécessaires en complément des mesures en lien avec la circulation des déchets.

¹¹³ *Progress on Plastics Update: BRS COPs 2019*, Issue 11, p. 6. La matière première secondaire désigne un matériau issu du recyclage pouvant être utilisé en substitution à une matière première vierge.

¹¹⁴ Décision BC-14/13, « Mesures supplémentaires pour s'attaquer au problème des déchets plastiques dans le cadre de la Convention de Bâle ». Le partenariat vise à favoriser la coopération public-privé, l'échange de bonnes pratiques, ou encore l'assistance technique.

¹¹⁵ Voir *supra*, I, B.

¹¹⁶ Il s'agit des articles 4, § 2, g) et 4, § 9, a) qui interdisent les exportations de déchets dangereux dans le cas où l'État d'exportation possédait les moyens nécessaires au recyclage ou si celui-ci a des raisons de croire que le recyclage ne sera pas effectué de manière écologiquement rationnelle dans le pays importateur.

¹¹⁷ J. VOÏNOV KOHLER, « A Paradigm Shift under the Basel Convention on Hazardous Wastes », in K. KUMMER PEIRY, A.R. ZIEGLER et J. BAUMGARTNER (eds.), *Waste Management and the Green Economy. Law and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 90 et s. Voir la Décision II/12 et III/1, ainsi que la Décision BC-10/3 adoptée lors de la dixième Conférence des Parties et relative à l'amélioration de l'effectivité de la Convention.

entreront en vigueur, vient ainsi renforcer la portée des ambitions relatives à l'inclusion des déchets plastiques dans la Convention. Il convient par ailleurs de rappeler que l'UE avait déjà transposé ces dispositions dans sa législation¹¹⁸, sur le fondement de l'article 192 du TFUE et de manière plus large que les dispositions de la Convention de Bâle¹¹⁹, favorisant l'entrée en vigueur de cette dernière à l'échelle internationale. Ici encore, tous les déchets de matières plastiques ne sont pas concernés, mais l'avancée demeure remarquable et confirme le potentiel de ce cadre juridique, bien que l'entrée en vigueur tardive de ce *Ban Amendment* ait longtemps été un révélateur de profondes réticences et oppositions des États¹²⁰, et que la mise en œuvre des règles consacrées dans le cadre à la fois européen et international manque encore d'efficacité, comme en atteste la persistance des exportations illicites de déchets vers les pays en développement¹²¹.

Enfin, la Convention de Stockholm du 22 mai 2001 relative aux polluants organiques persistants, qui regroupe 184 Parties et est administrée par le même secrétariat que les Conventions de Bâle et de Rotterdam sur les produits chimiques dangereux (« conventions BRS »), prend aussi en compte, dans une certaine mesure, les problématiques liées à la pollution causée par les déchets de matières plastiques. La Convention de Stockholm régit les polluants organiques persistants (POPs), dont certains se retrouvent dans les produits ou déchets de matières plastiques et qui sont spécifiquement préoccupants s'ils sont recyclés, mis en décharge ou incinérés. Certains produits chimiques présents naturellement ou non dans les déchets plastiques n'entrent pas forcément dans la classification des polluants organiques « persistants » de la Convention de Stockholm, mais sont tout aussi préoccupants, en partie du fait de leur accumulation¹²². Les Parties à la Convention de Stockholm ont abordé ces questions à différentes reprises lors de leur neuvième Conférence des Parties¹²³, commune avec celle des autres conventions « BRS » dont le secrétariat s'efforce de renforcer les synergies. Cette COP a adopté de nouvelles mesures relatives à l'interdiction de produits chimiques, dont l'inscription de deux nouveaux groupes de produits à l'annexe A de la Convention de Stockholm, le dicofol (un pesticide particulièrement nocif pour les oiseaux et les poissons), et l'acide perfluorooctanoïque (PFOA, utilisé comme antitache et imperméabilisant), qui contribuent ainsi également à l'objectif de sécurité environnementale et sanitaire à long terme, au cours du cycle de vie, par le biais de la prévention. Certains centres régionaux et sous régionaux de la Convention de Stockholm aident par ailleurs les industries à réduire, mais aussi à concevoir leurs emballages, et réalisent des actions de prévention et sensibilisation¹²⁴.

¹¹⁸ Règlement n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets.

¹¹⁹ Le Règlement s'applique à tous les déchets, indépendamment de leur nocivité. Voir N. DE SADELEER, « La réglementation de l'exportation des déchets de l'UE vers les États tiers : une harmonisation à géométrie variable », in M. FAURE, A. LAWOGNI et M. DEHOUMON (dir.), *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 161. Le principe de libre circulation des marchandises continue de s'appliquer dans l'UE.

¹²⁰ P. PORTAS, *op. cit.*, p. 78.

¹²¹ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p. 178.

¹²² F. GALLO *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

¹²³ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants sur les travaux de sa neuvième réunion, 29 avril-10 mai 2019, UNEP/POPS/COP.9/30, §§ 154, 198, 250 et décision SC-9/4.

¹²⁴ Open-ended Working Group of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Eleventh meeting, *Report on possible options available under the Basel Convention to further address marine plastic litter and microplastics. Activities related to marine plastic litter and microplastics undertaken by the Basel Convention regional and coordinating centers and the Stockholm Convention regional and subregional centers*, Note by the Secretariat, 3-6 septembre 2018, doc. UNEP/CHW/OEWG.11/INF/22/Add.1.

Le régime juridique de certains déchets plastiques « dangereux » a ainsi fortement évolué en 2019, laissant en revanche le cycle de vie des autres déchets plastiques lacunaire¹²⁵.

B. Vers un nouvel accord international relatif à la lutte contre la pollution plastique ?

À l'échelle globale, la possibilité d'adopter un accord international relatif à la lutte contre la pollution par les déchets plastiques est désormais étudiée, aux côtés d'autres options, au sein de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ci-après : « ANUE ») du PNUE, organe universel ayant succédé au Conseil d'administration du PNUE et constituant un espace d'échanges et de propositions en matière de politiques environnementales. Les États et autres participants se sont très rapidement saisis de la question des déchets de matières plastiques dans ce contexte : la résolution 1/6, adoptée lors de la première réunion de l'Assemblée, porte sur les « déchets plastiques et micro-plastiques dans le milieu marin », reconnaissant non seulement les menaces constatées et les sources de cette pollution, mais aussi le principe de précaution ainsi que la nécessité d'un changement politique et de la réalisation d'études relatives à la mise en œuvre de ce changement et des outils existants en matière de lutte contre la pollution plastique. Cette résolution thématique sera par la suite adaptée et adoptée lors de chaque session de l'ANUE¹²⁶.

Dans ce contexte, un groupe spécial d'experts à composition non limitée sur les déchets et les micro-plastiques dans le milieu marin a été convoqué, conformément à la résolution 3/7 adoptée lors de la troisième session de l'ANUE, en 2017¹²⁷. Le programme de travail du groupe d'experts alors arrêté était le suivant : « i) Explorer tous les obstacles qui s'opposent à la lutte contre les déchets et les micro-plastiques dans le milieu marin, y compris les défis liés aux ressources dans les pays en développement ; ii) Identifier l'éventail des interventions nationales, régionales et internationales possibles, y compris les mesures et approches novatrices, et les stratégies et approches volontaires et juridiquement contraignantes en matière de gouvernance ; iii) Identifier les coûts et avantages environnementaux, sociaux et économiques des différentes interventions possibles ; iv) Examiner la faisabilité et l'efficacité des différentes interventions possibles ; v) Identifier les options possibles pour assurer la poursuite des travaux, pour qu'elle puisse les examiner »¹²⁸. Il s'agissait donc d'examiner les difficultés et les solutions permettant de lutter contre les déchets plastiques et les micro-plastiques dans le milieu marin provenant de toutes les sources.

Le groupe spécial d'experts s'est réuni à deux reprises en 2018, du 29 au 31 mai puis du 3 au 7 décembre à Genève, afin de discuter des mesures qui pourraient être prises. Si les participants s'accordent au moins sur la nécessité de renforcer la coordination et la « gouvernance » en matière de lutte contre les pollutions par les déchets plastiques, ainsi que de continuer les discussions en ce sens du fait des obstacles à la lutte contre les déchets

¹²⁵ Voir *supra*, I, B.

¹²⁶ Dès sa seconde session à Nairobi du 23 au 27 mai 2016, l'ANUE a adopté une autre résolution consacrée aux plastiques et micro-plastiques dans le milieu marin (UNEP/EA.2/L.12/Rev.1). Elle invite les États à poursuivre et créer des partenariats avec l'industrie et la société civile, et à organiser des campagnes de sensibilisation, prévention, et nettoyage des déchets. Voir ensuite la Résolution UNEP/EA.3/L.20 et le document UNEP/EA.3/INF/5, *Combating marine plastic litter and microplastics: An assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches*. Sur ces évolutions : G. CARLINI et K. KLEINE, *op. cit.*, pp. 236 et s.

¹²⁷ Résolution UNEP/EA.3/Res.7, point 10 (d).

¹²⁸ Des rapports de fond ont ainsi été élaborés sur les thèmes des quatre premiers points, qui ont été fusionnés dans un même document : *Rapport de synthèse des documents de travail présentés au Groupe d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et les micro-plastiques dans le milieu marin à sa première réunion, tenue à Nairobi du 29 au 31 mai 2018*, Note du secrétariat, document UNEP/AHEG/2018/2/2.

plastiques identifiés¹²⁹, ils sont allés jusqu'à proposer, dans ce cadre, de considérer la possibilité, et l'opportunité d'un potentiel accord international juridiquement contraignant, sur les déchets marins et les micro-plastiques. L'évaluation des instruments volontaires ou contraignants existant à l'échelle internationale, régionale et nationale, des approches innovantes et des parties prenantes concernées ainsi que des principaux obstacles et défis relatifs à une prise en compte globale de ces questions, a ainsi amené à la mise en évidence de trois options distinctes et envisageables pour le futur : la première consiste à maintenir le *statu quo*, tout en renforçant l'action engagée ; la seconde à examiner et réviser les cadres existants, tout en cherchant à coordonner l'action du secteur industriel ; la troisième, enfin, consiste à concevoir une nouvelle architecture mondiale visant à traiter la pollution plastique grâce à une approche de gouvernance à plusieurs niveaux¹³⁰. Différentes propositions ont été faites, s'attachant aux échelles nationale, régionale et internationale. La vulnérabilité des pays en développement ainsi que des petits États insulaires a été soulignée, de même que le manque de connaissances scientifiques liées à la pollution des océans par les plastiques, mais aussi le manque de technologies pour le développement de systèmes satisfaisants de gestion des déchets. Les « lacunes » mises en avant concernent aussi le contrôle et la gouvernance institutionnelle. La responsabilité élargie du producteur, qui implique que celui-ci accepte une part importante de responsabilité dans le traitement ou l'élimination des produits, a été considérée comme un « outil stratégique essentiel »¹³¹, participant de la nécessaire coopération avec le secteur industriel.

La troisième session du groupe d'experts a eu lieu du 18 au 22 novembre 2019 à Bangkok¹³². Parmi les éléments supplémentaires abordés, il est possible de citer la nécessité de renforcer l'interface scientifiques-décideurs, à l'échelle internationale, afin de répondre aux impératifs de recherche scientifique, collecte et partage des données et informations, ce qui pourrait être fait autour d'un centre ou d'un pôle de connaissances. La construction d'un outil scientifique dédié aux déchets et produits chimiques, pendant du GIEC et de l'IPBES, traitant en partie des déchets de matières plastiques, est notamment soutenue par la France. Les mécanismes déjà en place que sont la conférence ministérielle annuelle dans le cadre du Programme d'action mondial (GPA, mise en place en 1995) ou encore le Partenariat mondial sur les déchets marins (GPML, créé en 2012) pourraient dès lors être mobilisés et leur mandat élargi. Une cartographie des agences, programmes, initiatives et autres sources d'expertise des Nations Unies et des activités menées par les différents secteurs à différentes échelles a par ailleurs été entreprise par les représentants d'États. Un recensement des mécanismes financiers, mais aussi technologiques est également en cours, afin d'élaborer un état des lieux complet des instruments existants ainsi qu'une méthodologie relative à l'évaluation de leur efficacité¹³³.

¹²⁹ Rapport de la Directrice exécutive sur les Progrès accomplis dans les travaux du groupe spécial d'experts à composition non limitée sur les déchets et micro-plastiques dans le milieu marin créé par la résolution 3/7, document UNEP/EA.4/12. Les obstacles identifiés sont d'ordre juridique, financier, technologique, et liés à l'information. Des listes d'obstacles ont ainsi été élaborées dans ces différentes catégories.

¹³⁰ *Report of the first meeting of the ad hoc open-ended expert group on marine litter and microplastics*, doc. UNEP/AHEG/2018/1/6, et *Report of the second meeting of the ad hoc open-ended expert group on marine litter and microplastics*, doc. UNEP/AHEG/2018/2/5, et *Discussion paper on environmental, social and economic costs and benefits of different response options, Note by the secretariat*, doc. UNEP/AHEG/2018/1/4. Les résumés des sessions du groupe d'experts sont disponibles sur le site de l'International Institute for Sustainable Development (IISD) Reporting Services : [<http://enb.iisd.org/oceans/marine-litter-microplastics/adhoc-oeeq1/>].

¹³¹ Doc. UNEP/AHEG/2018/2/2, § 26.

¹³² Conformément à la Résolution 4/6 adoptée par l'ANUE lors de sa quatrième réunion, le 15 mars 2019, intitulée « Déchets plastiques et micro-plastiques dans le milieu marin », doc. UNEP/EA.4/Res.6, qui définit notamment le mandat du groupe spécial d'experts pour sa troisième session.

¹³³ *Report of the third meeting of the ad hoc open-ended expert group on marine litter and microplastics*, Bangkok, 18-22 novembre 2019, doc. UNEP/AHEG/2019/3/6.

La quatrième réunion devait se tenir en mai 2020 et sera la dernière avant la cinquième session de l'ANUE qui aura lieu en février 2021. L'ANUE devra alors prendre une décision formelle concernant la proposition élaborée par le groupe d'experts relative à la mise en œuvre d'une ou de plusieurs des options étudiées dans le cadre du processus. Ces développements ne sont pas sans rappeler ceux intervenus dans le cadre du processus relatif à l'adoption d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (BBNJ). La mise en place d'un comité préparatoire, chargé d'élaborer un document de travail pour la conduite de négociations avait déjà été réalisée concernant la Convention sur le trafic international d'armes et d'armements, qui a servi d'inspiration à la conduite des discussions du groupe de travail sur la biodiversité marine en termes de portée, critères et possibilités d'application d'un potentiel accord international. Ces processus traduisent un mode de formation du droit international auquel les États et autres acteurs du droit international ont de plus en plus recours, caractérisé par un arbitrage effectué dans le cadre de discussions entre les États sur la nécessité de compléter un cadre juridique à la fois riche, fragmenté et lacunaire, sans empiéter sur les outils existants.

L'option relative à l'adoption d'un nouvel accord international spécifiquement dédié à la lutte contre la pollution plastique et la coordination globale entre les outils existants remporte le soutien de certains participants au groupe d'experts¹³⁴, mais aussi celui de la doctrine¹³⁵. Pour K. Raubenheimer, A. McIlgorm et N. Oral, par exemple, « *a new international agreement could place further emphasis on the economic as well as the social benefits to be gained by managing the entire life cycle of plastics, as promoted in the 2016 OECD EPR [extended producer responsibility] Guidelines* »¹³⁶. L'approche en termes de cycle de vie permettrait en effet de souligner les manques technologiques, financiers et politiques actuels concernant le traitement des déchets, le recyclage, mais aussi la nécessité de diminuer le volume de production et de consommation, de prendre en compte la chaîne de responsabilités dans son ensemble, ainsi que la toxicité de certains composants ajoutés ou développés lors du cycle de vie du produit. Dans ce cadre, certains auteurs mettent en garde contre une approche essentiellement centrée sur la pollution des océans, alors que la menace observée s'avère beaucoup plus globale et holistique. Il conviendrait ainsi, pour G. Carlini et K. Kleine, de recentrer l'objet des discussions afin de ne pas tomber dans le piège d'une dissociation trop schématique entre la terre et la mer, qui accentuerait la fragmentation observée. Il s'agirait donc d'aborder la pollution plastique non seulement en aval, mais aussi en amont, ce qui pourrait se voir traduit par un cadrage général relatif à la « pollution plastique », et non pas seulement intitulé « déchets marins »¹³⁷. Quoiqu'il en soit, ces discussions internationales témoignent de la difficulté d'appréhender les enjeux complexes et globaux de la pollution par les déchets plastiques, et l'option de l'adoption d'un nouvel accord international ne semble pas privilégiée à l'heure actuelle.

¹³⁴ Voir par exemple la Déclaration du Conseil nordique des ministres pour l'environnement et le climat (regroupant les ministres danois, finlandais, norvégiens ou encore suédois), *The Call for a Global Agreement to Combat Marine Plastic Litter and Microplastics*, adoptée le 10 avril 2019.

¹³⁵ M. HAWARD, « Plastic Pollution of the World's Seas and Oceans as a Contemporary Challenge in Ocean Governance », *Nature Communications*, 2018, n° 667 ; K. RAUBENHEIMER et N. URHO, « Rethinking Global Governance of Plastics – The Role of Industry », *Marine Policy*, 2020, vol. 113, n° 103802. Un tel accord pourrait contenir des éléments relatifs à l'élimination progressive des plastiques, le soutien aux technologies alternatives (plastiques végétaux...), le principe des responsabilités communes mais différenciées, ou encore un fonds de dépollution (A. KIRK, N. POPATTANACHAI, *op. cit.*, p. 229).

¹³⁶ K. RAUBENHEIMER, A. MCLLORM et N. ORAL, « Toward an Improved International Framework to Govern the Life Cycle of Plastics », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 220.

¹³⁷ G. CARLINI et K. KLEINE, *op. cit.*, pp. 243. Pour les auteurs, le cadre actuel « *limits the potential scope and mandate of any new instrument to merely treating the symptoms of the plastic crisis. Such a framing omits the possibility of effectively addressing the causes of pollution, and the implementation of a prevention strategy that addresses the increasing production trends and the impacts of plastic across its full life cycle* ».

En guise de conclusion, il convient d'observer que, malgré des évolutions à la fois importantes et prometteuses, le droit international demeure, en partie tout au moins, inadapté aux défis que pose la lutte contre la pollution plastique. Les matières plastiques nécessitent d'être appréhendées non pas uniquement en tant que déchets marins, mais aussi comme marchandises, comme déchet dangereux, et cela tout au long de leur cycle de vie. L'insuffisance du droit international résulte en outre non seulement du fait de la coexistence d'obligations et objectifs contradictoires, mais aussi du fait qu'une grande partie des actions nécessaires relève de l'échelle nationale, ou encore de limites relatives, par exemple, à la mise en œuvre du droit international de la responsabilité. Par ailleurs, il ne faut pas oublier les autres menaces globales actuelles, que sont tout particulièrement les changements climatiques et l'érosion de la biodiversité¹³⁸. L'action internationale, pour être réellement cohérente, nécessite donc de considérer les enjeux environnementaux actuels de manière holistique. L'attention aujourd'hui portée à la lutte contre la pollution des océans par les déchets plastiques va ainsi jusqu'à constituer, pour R. Stafford et P.J.S. Jones, « *a convenient but distracting truth* »¹³⁹, susceptible finalement de détourner l'attention de ces autres menaces planétaires et de s'avérer alors contreproductive. Il reste néanmoins absolument nécessaire d'encourager le mouvement actuel, à toutes les échelles, de prise de conscience et d'actions accrues en matière de lutte contre la pollution des océans par les déchets plastiques ainsi que des risques causés par leur circulation transfrontière.

¹³⁸ R. STAFFORD et P.J.S. JONES, « We Should not Separate out Environmental Issues, but the Current Approach to Plastic Pollution can be a Distraction from Meaningful Action. A Response to Avery-Gomm et al. », *Marine policy*, 2019, vol. 107, n° 103585, p. 2 : « *While it would certainly be wrong to suggest that people engaged in ocean plastic research, conservation actions or even the public involved in reducing single use plastic consumption are in any way wrong and wasting their time, it is important to acknowledge the distraction caused by what can be relatively ineffective environmental actions, and create a debate around the best way forward for policy to protect the marine environment. We remain concerned about plastic pollution, but also about the risk that addressing this will provide a convenient distraction to addressing the more critical systemic threats of climate change and biodiversity loss, particularly in political arenas* ».

¹³⁹ R. STAFFORD et P.J.S. JONES, « Viewpoint – Ocean Plastic Pollution: A Convenient but Distracting Truth? », *Marine Policy*, 2019, vol. 103, pp. 187-191.