

La révision de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages: une mesure prématurée ?

Gracia Vara Arribas

Chargée de cours, LLM, Centre européen des régions, Antenne Barcelone de l'IEAP

Résumé

La Directive relative aux emballages et déchets d'emballages fit l'objet d'âpres discussions au sein des institutions communautaires au cours des quatre années que dura son processus d'élaboration. Après son entrée en vigueur, son application par les Etats membres s'est heurtée à de nombreuses difficultés, ce qui a provoqué une violation réitérée des délais fixés dans la directive et a donné lieu à diverses actions de la part de la Commission européenne.

La directive stipule des pourcentages spécifiques de récupération et de recyclage des déchets d'emballages que seuls quelques Etats membres ont atteints, tandis que d'autres pays ont même du mal à fournir l'information requise sur le niveau de conformité à la législation sur leur territoire. Actuellement, conformément à la directive, l'on a lancé le processus de révision (à la hausse) des objectifs fixés dans sa première version.

Cet article se propose d'analyser les difficultés du processus d'élaboration de la directive, l'existence d'une Europe à deux vitesses en matière de protection de l'environnement, et l'application incomplète de cette directive par certains Etats membres.

L'article passe rapidement en revue le rapport intérimaire rédigé par la Commission en vue de la révision des objectifs. Ce rapport, conjugué à une Europe dont la majorité des Etats membres ont une grande tradition écologique, laissent présager une révision à la hausse des pourcentages de récupération et de recyclage fixés dans la directive initiale.

D'autre part, l'article examine, à la lumière de ce qui s'est passé au Conseil durant le processus d'élaboration de la directive, les coalitions possibles qui se formeront au sein du Conseil au moment du vote sur la révision des objectifs. L'Europe des Douze, qui adopta alors une directive que d'aucuns estiment peu ambitieuse, est devenue aujourd'hui une Europe des Quinze. Les trois nouveaux membres, de grande tradition écologique, feront vraisemblablement pencher la balance du côté d'une Europe plus verte.

La Commission et l'industrie s'interrogent actuellement sur le bien-fondé et l'opportunité d'une révision à la hausse. Cependant, la parole est aux Etats membres à travers le vote au Conseil.

Introduction

L'une des législations communautaires les plus polémiques de la décennie qui vient de s'achever fait actuellement l'objet d'une révision.

La directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages a fait l'objet de nombreuses analyses de la part des chercheurs qui s'intéressent au processus d'intégration européenne, dès lors que cette législation est emblématique de nombre de problèmes que pose ce difficile phénomène à l'UE. La complexité de l'élaboration de cette directive est largement représentative du rôle des différents acteurs dans le processus décisionnel au sein de la Communauté européenne. A présent, dans sa phase d'application, elle s'érige en exemple valable pour l'analyse de questions importantes, telles que le niveau de conformité des sujets du droit communautaire aux législations communautaires, l'importance pour la Commission d'obtenir des informations ponctuelles de la part des Etats membres sur le niveau d'application de la législation communautaire, et l'opportunité ou non de procéder à la révision de celle-ci.

Un autre problème tout aussi difficile consiste à

comprendre les causes de la non-mise en oeuvre (ou du retard dans la mise en oeuvre) de la législation communautaire relative à la gestion des déchets. Une partie de la réponse réside dans l'absence des capacités requises pour introduire des modifications ayant d'importantes conséquences économiques et produisant des effets pour plusieurs secteurs.

Cependant, ce n'est là qu'une partie de la réponse. Dans une Europe où les Etats sont si différents et où les traditions économiques, sociales et culturelles autour de la protection de l'environnement sont tellement disparates, il est malaisé de généraliser les résultats d'une analyse. Et cela d'autant plus si l'on ne possède pas l'information nécessaire pour ce faire: il n'existe pas dans l'Europe communautaire de données homogènes sur le niveau de conformité à la directive. Des concepts de base pour toute analyse sur le niveau d'exécution de la directive, comme les "déchets" et le "recyclage", continuent de faire l'objet d'interprétations différentes. Les statistiques ne reposent pas sur des données harmonisées et, en outre, certains pays dotés d'une structure législative décentralisée (par exemple, l'Espagne),¹ n'ont pas de système adéquat de

coordination interne entre les divers agents chargés de fournir ponctuellement les informations requises par la législation.

Cet article se propose d'analyser le processus de révision – actuellement au stade initial – d'une directive ayant des conséquences importantes pour de nombreux secteurs. A cette fin, nous analysons les grandes lignes du processus d'élaboration de la directive, le retard dans son application et les actions (en précontentieux et contentieux) entamées contre certains Etats membres pour non-transposition ou transposition incomplète. Enfin, cet article pose un certain nombre de questions autour du processus de révision de la directive lancé récemment: le rôle de la Commission dans ce processus, le rôle des Etats membres et le résultat prévisible de la révision législative.

Le problème des déchets d'emballages et la directive 94/62/CE

En 1990,² la quantité totale des déchets générés par les 15 Etats membres s'élevait à environ 910 millions de tonnes (à l'exclusion des déchets agricoles). Sur ce volume, 22 millions de tonnes étaient à haut risque.

Les déchets d'emballages représentaient un volume considérable de la totalité des déchets générés: la quantité de déchets d'emballages se chiffrait à 50 millions de tonnes et leur origine se répartissait comme suit: 25 millions provenant des ménages, 15 des services et 10 de l'industrie. Sur ces 50 millions, en moyenne seuls 18% étaient recyclés, avec de fortes variations entre les Etats membres pour les différents types de déchets.

Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark avaient des programmes de gestion des déchets très ambitieux, à telle enseigne que certains, à indice élevé de récupération de déchets, n'avaient pas les moyens d'en assurer un traitement adéquat et se voyaient obligés de les exporter vers des pays tiers contre paiement de fortes subventions.

Le cas de l'Allemagne est particulièrement significatif: en 1991, l'Allemagne adopta le "Décret sur l'évitement des déchets d'emballages", appelé décret Toepfer, du nom de son initiateur, Klaus Toepfer, le ministre de l'Environnement. Ce décret fixait une série d'objectifs de recyclage ambitieux et obligatoires: récupération de 50% des déchets d'emballages pour janvier 1994 et de 80% pour juillet 1995. En outre, il exigeait des fabricants d'emballages la collecte de tous les emballages par les différentes parties intégrantes de la chaîne de production et de consommation. La loi autorisait le transfert de ces obligations à des tierces parties: un groupe composé de plus de 600 sociétés institua une nouvelle entité, le *Duales System Deutschland (DSD)*, l'autorisant à collaborer avec les collectivités locales pour la collecte de tous les matériaux d'emballages recyclés. Le gouvernement allemand conféra au DSD le pouvoir exclusif pour la collecte des emballages recyclés³ et assortit son opérabilité d'un certain nombre de conditions.⁴ DSD mit en place l'infrastructure nécessaire à la collecte et à la

classification des déchets d'emballages et en assura le suivi. Mais bien vite le système se heurta à de sérieux problèmes. En premier lieu, les coûts de la gestion de ce système dépassaient les prévisions. En deuxième lieu, l'on se rendit rapidement compte de la difficulté qu'il y avait à garder un contrôle sur la multitude de sociétés, surtout étrangères, qui vendaient des produits en Allemagne. Il convient d'ajouter, en troisième lieu, les abus de la part des consommateurs qui, se voyant obligés de payer des taxes proportionnelles au volume de déchets ménagers produits, déversaient dans un même conteneur tous les types de déchets sans en effectuer le tri.⁵

Des objectifs aussi ambitieux eurent pour résultat un volume élevé de collecte des déchets, mais les capacités adéquates pour gérer ce volume faisaient cruellement défaut. C'est ainsi, par exemple, que face à la nécessité de se débarrasser de ses énormes quantités de déchets plastiques, l'Allemagne trouva une issue dans l'exportation fortement subventionnée vers des pays tiers. L'un des pays de destination de ces exportations était la France qui possédait un système d'incinération des plastiques pour la production d'énergie. Mais le niveau élevé de pollution de l'air produit par l'incinération de matières plastiques déclencha de très vives réactions de la part des protecteurs de l'environnement, de même que l'interdiction de la part des autorités françaises d'autoriser l'entrée des navires ayant pareille cargaison à leur bord.⁶

La fermeture des frontières aux exportations allemandes affecta aussi les frontières belges.⁷ Comme cette mesure représentait une atteinte flagrante au principe de libre circulation des marchandises, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) fut saisie de plusieurs affaires dans ce domaine.⁸

Le processus d'élaboration de la directive⁹

La recherche d'un équilibre entre la libre circulation des marchandises et la défense de l'environnement a toujours été un exercice difficile: la fermeture des frontières par certains pays aux exportations de déchets provenant des pays plus écologiques, afin d'éviter de devenir les "dépotoirs" du continent, a montré clairement la nécessité urgente d'une harmonisation législative. Celle-ci empêcherait de nouvelles violations du principe de libre circulation des marchandises et assurerait aussi une protection adéquate de l'environnement.

C'est sur cette toile de fond que la Commission européenne a lancé, au début des années 1990, la préparation de la proposition de directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Les deux principaux objectifs de la proposition se concentraient sur la nécessité de réduire les dommages causés à l'environnement par les déchets d'emballages, encourageant la récupération et le recyclage des pourcentages les plus élevés possibles des déchets d'emballages. Par ailleurs, elle entendait contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur à travers l'harmonisation des politiques des différents Etats

membres, de manière à ce que soit garanti le respect du principe de libre circulation des marchandises.

La Commission dut rédiger plusieurs projets avant de pouvoir présenter formellement la proposition. Les premières ébauches rédigées par la Direction générale Environnement de la Commission européenne étaient le reflet du travail efficace de lobbying mené par les défenseurs de l'environnement des pays les plus avancés en la matière. En fait, des articles entiers de ces ébauches étaient une copie fidèle de la législation en vigueur en Allemagne dans ce domaine. Après plusieurs réformes successives de ces ébauches, la proposition définitive de la Commission fut publiée le 15 juillet 1992.

Même si son niveau initial de protection de l'environnement avait été entre-temps réduit, cette proposition était très ambitieuse pour les pays de moindre tradition écologique. En revanche, comparée aux ébauches initiales, la proposition qui fut finalement présentée par le collège des Commissaires de la Commission européenne était très modeste pour les pays plus écologiques.

Le Parlement européen, institution chargée de formuler un avis conforme par rapport à la proposition, se retrouva soumis à de fortes pressions de la part des deux parties. Il s'agissait d'une directive qui influencerait sur le comportement de 15 millions d'entreprises dans la Communauté et on prévoyait que les conséquences économiques d'un résultat, dans un sens comme dans l'autre, seraient énormes.

Au début, la directive adopta un profil bas: elle portait en elle la crainte latente que l'on opte pour "le plus petit dénominateur commun". Dans une Europe fragmentée en différents niveaux de protection et en proie à des sensibilités diverses en matière de protection de l'environnement, les pays périphériques (Royaume-Uni, Portugal, Espagne, Grèce et Irlande et, dans une moindre mesure, France et Italie) entendaient arriver à une directive qui reprenne les objectifs minimum qui figuraient "déjà" dans les plans de gestion des déchets de pratiquement tous les Etats membres.

La possibilité pour des pays comme le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas de pouvoir maintenir des niveaux de protection de l'environnement plus élevés que ceux fixés par la directive donna lieu à de longs débats particulièrement animés. Ces pays soutenaient que les exigences du marché unique ne devaient pas les forcer à paralyser ou à éliminer leurs efforts en matière de protection de l'environnement. Face à cette situation, les pays du sud de l'Europe surtout accusaient l'absence d'un système légal aussi développé en matière de protection de l'environnement et le niveau d'éducation de leurs citoyens était assez éloigné de la sensibilité nécessaire par rapport à la protection de l'environnement.

Entre le 15 juillet 1992, date de la proposition de la Commission, et le 23 juin 1993, date à laquelle le Parlement européen donna son avis conforme en première lecture, cette proposition subit plus de 70 amendements. Lors du vote en session plénière au Parlement européen, la majorité des amendements furent

approuvés et la Commission décida d'axer sa proposition autour d'objectifs plus ambitieux.

Cette proposition révisée de la Commission allait être fortement limitée par le Conseil. Le 15 décembre 1992, le Conseil procéda à un premier débat d'orientation. Ce débat était centré en premier lieu sur une série de questions, à savoir l'équilibre entre harmonisation et protection de l'environnement, les objectifs chiffrés, les systèmes de gestion des emballages et les exigences à satisfaire par les différents types d'emballages.

D'emblée, on vit se former deux coalitions au sein du Conseil: celle appelée la coalition des pays traditionnellement écologiques (Bénélux, Allemagne et Danemark) et celle des pays périphériques (sous la conduite du Royaume-Uni). Les discussions entre ces deux groupes étaient l'illustration des profondes divisions existant dans l'Europe communautaire des années 1990 en matière de protection de l'environnement.

Plusieurs questions rendaient difficile le rapprochement des positions:

- Hiérarchie des méthodes de gestion des déchets: face à certains Etats membres et au Parti des Verts du Parlement¹⁰ qui souhaitaient une hiérarchie stricte pour le traitement des déchets,¹¹ d'autres ne souhaitaient aucune hiérarchie ou souhaitaient seulement une hiérarchie très flexible. Finalement, la directive n'établit aucun système hiérarchique, laissant aux Etats membres le choix de décider de leur propre hiérarchie. La directive ne contient qu'un seul article encourageant la réutilisation par rapport au recyclage¹² et cet article a provoqué de vives protestations au sein des groupes industriels.
- Le principe de proximité: l'obligation ou non de se conformer aux objectifs de la directive dans son propre pays ou dans un pays voisin. L'article 6 de la directive établit les objectifs à atteindre, mais on peut déduire de la lettre de la directive que les Etats membres qui se conforment aux objectifs ne sont pas tenus d'avoir la capacité suffisante sur leur propre territoire pour le traitement des déchets, ce qui les autorise donc à les exporter.¹³
- La possibilité d'exemption (*opt-out*): la possibilité d'adopter des programmes nationaux ou des actions analogues dans le but de prévenir la formation de déchets. Malgré les protestations contre le caractère vague du texte de la directive et les difficultés d'interprétation, cet article fut maintenu.¹⁴

La coalition des pays périphériques obtint la majorité qualifiée lors du vote au Conseil.

Les trois pays écologiques (Allemagne, Pays-Bas et Danemark) votèrent contre le projet de position commune afin de pouvoir se réserver le droit d'utiliser l'article 95.4 du Traité CE qui leur permettait de maintenir des objectifs plus élevés pour la récupération et le recyclage.¹⁵

La coalition des pays qui obtint la majorité qualifiée au Conseil (les pays périphériques) en décembre 1993,

sortit en fin de compte vainqueur du processus d'adoption de la directive. Au terme de la deuxième lecture au Parlement (qui ne modifia pas la position commune du Conseil) et après la convocation de nombreux comités de conciliation réunis pour résoudre des questions ponctuelles du texte légal,¹⁶ la directive 94/62/CE fut enfin approuvée le 30 décembre 1994. Son contenu était pratiquement identique à celui de la position commune de 1993. Les pays à tradition plus "verte" se plainquirent que le résultat de la directive fût aussi "pauvre", mais ils réussirent à faire inclure dans ses articles la possibilité d'accroître les objectifs, à condition que les mesures prises dans ce sens n'entraînent pas de distorsion du marché intérieur et n'empêchent pas les autres Etats membres de se conformer à la directive.¹⁷

Le retard dans l'application de la directive

La directive 94/62/CE oblige les Etats membres à l'appliquer avant le 30 juin 1996. Cette obligation n'a pas été respectée par la plupart des Etats membres qui n'ont pris des mesures de transposition que lorsque l'année 1997 était déjà bien entamée.

Le retard d'un an dans l'application de la directive a eu un effet en cascade: la directive établit toute une série d'obligations pour les Etats membres (soumission de rapports, objectifs à réaliser) auxquelles ceux-ci doivent se conformer un an après son entrée en vigueur. La directive étant entrée en vigueur avec retard, tous les autres délais ont été systématiquement dépassés. La révision des objectifs fixés se fera sur la base des rapports que les Etats membres remettent à la Commission sur le niveau de réalisation ou de non-réalisation.

C'est ici que le retard généralisé, dans la transposition comme dans la remise des rapports obligatoires à la Commission, prend toute son importance. Ces objectifs font actuellement l'objet d'une révision sur la base d'informations pour le moins biaisées de la réalité que l'on rencontre dans un nombre non négligeable d'Etats membres.¹⁸

A la date à laquelle la directive aurait dû être appliquée par les quinze Etats membres (juin 1996), seuls certains pays (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et Suède) avaient notifié à la Commission des projets de mesure mettant en oeuvre, partiellement ou pleinement, la directive 94/62/CE.¹⁹

Cependant, on dut attendre un certain temps avant de voir la directive appliquée par les Etats membres et encore plus de temps avant que la Commission ne puisse disposer des données requises.

Quelques causes qui ont rendu difficile le respect des délais fixés

L'on pourrait attribuer certaines des causes du retard généralisé dans l'application de la directive à des facteurs tels que:

- (1) L'absence d'une définition commune des déchets: le fait qu'il n'y ait pas de définition satisfaisante qui

permette de dire quand un matériau devient déchet et quand il redevient un produit économique préoccupe sérieusement la Commission. La CJCE a reconnu que la définition des déchets est indépendante de la valeur économique que l'objet mis au rebut peut avoir et que les déchets sans valeur économique peuvent être considérés comme marchandises (en vertu de l'article 30 du Traité CE), bien qu'étant de nature spécifique. Malheureusement, la directive 75/442/CEE, modifiée par la directive 91/156/CEE, n'a pas résolu tous les problèmes liés à la définition des déchets et des déchets dangereux. Et ce problème de définition a des répercussions pratiques importantes. De surcroît, le problème est exacerbé lorsque les Etats membres mettent en oeuvre la législation communautaire.²⁰ Chaque Etat membre a adopté différentes notions des déchets et des déchets dangereux et a dressé des listes de déchets divergentes. A moins que tous les Etats membres n'utilisent une définition commune et communautaire des déchets et les mêmes listes dans la législation nationale, une terminologie très différente (déchets industriels, déchets finaux, matière première secondaire, déchets spéciaux, pour n'en citer que quelques-uns) ne fera qu'ajouter à la confusion et accroître les difficultés rencontrées par les opérateurs économiques et les administrations pour appliquer la législation communautaire en la matière.²¹

- (2) L'absence d'un système d'identification commune pour les 15 Etats membres: étant donné la nécessité d'établir un système d'identification commune pour les Quinze, la Commission a élaboré fin 1996 une proposition de directive relative au marquage des emballages réutilisables ou recyclables effectué sur une base volontaire par les opérateurs économiques. Elle établit aussi une procédure d'évaluation de la conformité applicable à tous les emballages visés par la directive 94/62/CE. La Commission a approuvé la décision 97/129/CE du 28 janvier portant réglementation du système d'identification des matériaux d'emballage.
- (3) Le retard dans l'envoi d'informations à la Commission: en vertu des stipulations de l'article 17 de la directive, les Etats membres ont l'obligation de transmettre à la Commission des informations sur l'application de la directive, et doivent le faire sous la forme de rapports sectoriels (conformément à l'article 5 de la directive 91/692/CEE). Dans ce contexte, la Commission adopta la décision 97/622/CE qui établit une série de questionnaires à utiliser pour les rapports des Etats membres sur le niveau d'application de la directive. Fondamentalement, le questionnaire contient des questions sur l'application de chaque article de la directive et stipule qu'en cas de non-application, l'Etat membre concerné doit en préciser les raisons. Conformément à cette décision, le premier rapport devra couvrir la période allant de 1998 à 2000. Les rapports doivent être envoyés à la

Commission dans un délai de neuf mois au terme de la période de 3 ans correspondante.²²

- (4) Le retard dans l'établissement des bases de données: l'article 12 de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages réclame des Etats membres la mise en place de bases de données sur la gestion des déchets d'emballages afin de pouvoir surveiller la mise en oeuvre des objectifs fixés par la directive.²³ En novembre 1999, près de la moitié des Etats membres avaient envoyé à la Commission leur rapport sur les emballages et déchets d'emballages en exécution de cette obligation.
- (5) L'absence de communication des plans de gestion des déchets à la Commission en application de la directive (article 14).

En septembre 1997, la Commission ne disposait pas d'informations fiables des pourcentages de valorisation et de recyclage atteints par tous les Etats membres.²⁴

Les Etats membres face à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)²⁵

La Commission avait manifesté à maintes reprises son intention de recourir aux moyens coercitifs dont elle dispose pour arriver à une application adéquate de la directive sur les emballages de la part des Etats membres. L'absence ou l'insuffisance des plans sur la gestion des déchets dans les Etats membres fut pratiquement la norme²⁶ au cours des premières années d'existence de la directive.

Il est clair que les délais de la directive ne seront pas respectés avant que la Commission n'entame ses procédures précontentieuses. La décision de la Commission d'adresser des avis motivés à certains Etats membres pour non-transposition s'inscrit dans le contexte de l'effort concerté en vue d'assurer la mise en place des plans de gestion nécessaires dans tous les Etats membres.

30.06.97

Actions contre l'Espagne, le Luxembourg, la Grèce et la Belgique pour non-application de certaines parties de la législation sur les déchets.

30.06.98

La Commission décide d'envoyer des avis motivés à la Belgique, car celle-ci n'a pas de plans sur les déchets d'emballages pour la Flandre et Bruxelles; aux Pays-Bas, pour la même raison; et à la France pour absence d'un chapitre spécifique sur la gestion des déchets; au Luxembourg, pour non-communication des plans; à l'Irlande pour non mise à jour des plans; à l'Italie pour absence de plans pour certaines régions; et à la Grèce parce que les plans avaient été rédigés sans tenir compte des obligations des trois directives relatives aux déchets (la directive-cadre, la directive sur les substances dangereuses et la directive sur les emballages et déchets d'emballages).

30.10.98

La Commission européenne adresse un avis motivé au Royaume-Uni, car celui-ci n'avait pas adopté ni communiqué à la Commission toute la législation nationale d'application de la directive. S'il est vrai que le Royaume-Uni adopta et communiqua certaines mesures législatives dans le domaine des emballages et des déchets d'emballages, comme par exemple les obligations du fabricant, celles-ci ne couvraient pas la directive relative aux emballages et il n'y avait pas de mesures d'application des articles 9 et 11 de la directive relative aux emballages, et en outre il n'y avait pas de législation couvrant l'Irlande du Nord.

30.10.98

La Commission intente une action contre la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg, ainsi que la Finlande, la Belgique et le Portugal pour non-adoption et non-communication à la Commission de la législation nationale d'application de la directive.

05.11.98

La Commission européenne notifie un avis motivé à la Suède et au Royaume-Uni pour non-communication de leurs plans de gestion des déchets par rapport aux trois directives sur les déchets (la directive-cadre, la directive sur les substances dangereuses et la directive relative aux emballages).

15.12.98

La Commission intente une action contre la Belgique devant la CJCE pour violation de la directive.

Niveau d'application de la directive par les 15 Etats membres: examen pour la révision des objectifs

Conformément à l'article 6.3.b) de la directive, "au plus tard le 10 décembre 2000, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, fixe les objectifs pour la deuxième phase de cinq ans. Cette procédure est répétée ultérieurement tous les cinq ans."

Il faut ajouter que la directive stipule que, pas plus tard que l'an 2006, le Conseil révisera les objectifs établis en 1994 afin de les "accroître substantiellement". La directive prévoit aussi une obligation d'accroître les objectifs en 10 ans et prévoit à cet effet deux phases de cinq ans.

L'article 6.3.a) précise le mécanisme à suivre pour cette révision: "le Parlement et le Conseil examinent, sur la base d'un rapport intérimaire de la Commission, l'expérience pratique acquise au sein des Etats membres lors de la poursuite des objectifs de la directive."

Contrairement au retard accusé par les Etats membres en matière de transposition, la Commission a été très ponctuelle pour la présentation d'un rapport intérimaire²⁷ qui permettra au Parlement européen et au Conseil d'examiner l'expérience pratique acquise au sein des Etats membres afin de pouvoir fixer à temps les objectifs pour la prochaine période de cinq ans 2001-2006. Le

rapport sera analysé par le Parlement et le Conseil, mais seul le Conseil décidera sur proposition de la Commission de la fixation de nouveaux objectifs pour les cinq prochaines années.

Le Parlement européen et le Conseil examinent le 30 juin 2005, sur la base d'un rapport final, l'expérience pratique acquise au sein des Etats membres lors de la poursuite des objectifs visés, ainsi que les résultats de la recherche scientifique et des techniques d'évaluation tels que les éco-bilans. Dès lors et conformément à la législation en vigueur, les objectifs doivent être accrus substantiellement.

Ainsi a été lancé le processus de révision d'une directive dont l'adoption a exigé des années de discussion entre les institutions communautaires, les Etats membres et les groupes de pression. Ce processus trouvera son point culminant dans le vote au Conseil, qui décidera (sans possibilité de veto ni de vote au Parlement), s'il y a lieu d'accroître et dans quelle mesure les objectifs fixés en 1994.

Telle est la situation à laquelle on peut s'attendre, à moins que, sur proposition de la Commission, on ne révisé également d'autres aspects de la directive, auquel cas nous déborderions du cadre de l'article 6.3.b.) et nous retrouverions face à une nouvelle proposition législative qui serait rédigée à travers la procédure de codécision. Il s'agira de suivre de près les événements, dans la mesure où les dernières informations disponibles laissent présager une simple révision des objectifs.²⁸

Analyse du rapport intérimaire

La directive 94/62/CE ne fixait aucune date précise à la Commission pour présenter son rapport intérimaire. La Commission a présenté son rapport le 19 novembre 1999, alors qu'elle ne disposait pas encore des rapports officiels de tous les pays.²⁹

Pour rédiger le rapport, la Commission a rassemblé les données disponibles en puisant à la fois dans celles qui ont été officiellement communiquées par certains Etats membres et dans d'autres sources telles que les chiffres publiés par les opérateurs économiques, les études effectuées par ou pour les associations industrielles et les informations fournies lors de conférences sur la directive 94/62/CE.

Pour la rédaction du rapport, la Commission n'a pas tenu compte des résultats de la recherche scientifique et des techniques d'évaluation telles que les éco-bilans; elle s'est concentrée surtout sur "l'expérience pratique acquise dans la poursuite des objectifs", et la Commission a reconnu que "elle ne disposait pas encore des données complètes de tous les Etats membres par rapport à l'expérience pratique qu'ils ont acquise".

Le rapport ne dit pas si l'on a utilisé ou non au moment de sa rédaction des schémas statistiques communs aux 15 Etats membres. Dans le 5ème Programme d'action en matière d'environnement (voir note n°13), la conclusion est qu'il est indispensable de disposer d'un système commun de classification des déchets afin de pouvoir comptabiliser les données entre

Etats membres.

Ce que le rapport nous dit, en revanche, c'est que les chiffres y présentés sont les chiffres les plus récents que la Commission ait pu obtenir, que certaines statistiques utilisées peuvent souffrir du fait que certains pays calculent leurs chiffres en considérant la réutilisation et le recyclage comme un concept unique, et que l'on a tenu compte pour sa réalisation non seulement des rapports officiels communiqués par les Etats membres (seuls le Danemark et la région flamande de la Belgique l'ont fait) mais aussi des documents de travail sur lesquels les Etats membres ont été consultés.

Le rapport conclut en affirmant que les 15 Etats membres réaliseront les objectifs de la directive pour la première période de 5 ans (1996-2001), et considère cette information "utile" "compte tenu de l'obligation d'accroître substantiellement ces objectifs pour l'an 2005."³⁰

Une révision en marche

Il existe bien entendu de nombreuses différences entre l'Europe de 1994 qui adopta la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages et l'Europe d'aujourd'hui. Mais l'une d'elles est essentielle pour analyser les résultats possibles de cette réforme actuellement en chantier. L'Europe des Douze est devenue l'Europe des Quinze et les trois derniers pays à avoir adhéré à l'Union (l'Autriche, la Finlande et la Suède) se conforment largement aux objectifs de la directive, voire les dépassent. Il est fort à parier que le rapport de force basculera cette fois-ci du côté des défenseurs d'une Europe plus verte.

Tableau récapitulatif des objectifs atteints par les Etats membres en matière de valorisation et de recyclage, COM (99) 596 final.

	Valorisation	Recyclage
Objectifs de la directive (1)	50-65 (%) (25) (%)*	25-45 (%)
Autriche	66	61
Belgique	70	62
Danemark	83	37
Finlande	54	42
France	50	35
Allemagne	65	63
Grèce	25	25
Irlande	18	18
Italie	35	32
Luxembourg		33
Pays-Bas	78	55
Portugal	15	3
Espagne		
Suède	65	58
Royaume-Uni	34	30

* La Grèce, l'Irlande et le Portugal peuvent réaliser des objectifs inférieurs, mais ils doivent atteindre au moins 25% pour la valorisation, et reporter la réalisation des autres objectifs à une date ultérieure qui, toutefois, ne peut pas dépasser le 31 décembre 2005.

L'unité de gestion des déchets de la Commission suggère des changements importants dans la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages de 1994.³¹ Les modifications des objectifs à atteindre en matière de recyclage des déchets s'accompagnent de l'intention d'harmoniser les définitions des concepts de déchets et de recyclage. La directive actuelle exige des Etats membres qu'ils valorisent entre 50% et 65% (en poids) de leurs déchets d'emballages et recyclent entre 25% et 45%, avec un minimum de 15% pour chaque matériel d'emballage, pour le 30 juin 2001 (voir tableau à la page 17). Les propositions de réforme vont dans différentes directions, mais celle qui ressort avec le plus de force est la proposition préconisant l'élimination des objectifs de récupération pour fixer un recyclage de minimum 60%, avec des pourcentages différents par matériau. Cette proposition bénéficie du soutien des groupes de défense de l'environnement.

On prévoit une approche flexible en fonction de la situation de chaque Etat membre ainsi que des objectifs plus différenciés par type de matériau. Quoi qu'il en soit, on peut s'attendre à ce que, à travers la future proposition de directive sur "les objectifs de récupération et de recyclage des déchets d'emballages" (qui réviseront, conformément à la directive 94/62/CE, les objectifs pour la période 2001-2006) l'on prévoit un accroissement général de tous les objectifs. La position de pays tels que l'Allemagne, la France, la Finlande et le Royaume-Uni sur ce point est que toute révision des objectifs actuels serait prématurée avant que ne soit réaffirmée la situation actuelle, en particulier à travers une analyse coût-profit. Un rapport reflétant la position du secteur industriel en date du 5 janvier 1999 sur la révision de la directive³² montre clairement que toute révision conduisant à un accroissement des pourcentages établis serait prématurée et qu'il vaudrait mieux confirmer le texte de la directive pour la deuxième phase.

L'industrie, de son côté, maintient qu'il faut une véritable information de meilleure qualité sur les résultats de l'application de la directive actuellement en vigueur, avant de pouvoir procéder à une quelconque révision. Ceci doit comporter une évaluation d'impact sur l'environnement de la directive ainsi qu'une analyse coût-profit.³³

Si un accroissement éventuel des objectifs n'est pas pertinent pour les pays qui ont réalisé largement, voire qui ont dépassé, les pourcentages de valorisation et de recyclage fixés dans la directive, ce même accroissement peut avoir des conséquences économiques indésirables pour les pays qui réalisent à peine ou qui ne réaliseront pas à temps les objectifs indiqués dans la directive. Par ailleurs, le 5^{ème} Rapport de progrès sur l'environnement (voir note n°13) conclut qu'en dépit des grandes avancées opérées dans la Communauté européenne en matière de gestion des déchets, les objectifs établis pour l'an 2000 pourraient ne pas être atteints.

Le rapport intérimaire de la Commission est en revanche très positif: il dit qu'en matière de réutilisation, en moyenne un tiers des emballages sont réutilisés.

Néanmoins, les Etats membres du nord disposent de systèmes de réutilisation beaucoup plus développés que les Etats membres méridionaux.³⁴ En ce qui concerne les pourcentages de recyclage, il établit que "l'objectif de 25% a déjà été atteint, quatre ans avant la date prévue, par tous les Etats membres qui devaient s'y conformer."

Conclusions

La directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages fait actuellement l'objet d'une révision. La Commission a rédigé un rapport intérimaire sur le niveau de réalisation par les Etats membres des objectifs fixés dans la directive. Le rapport donne des indications claires – même si on ne dispose pas de données complètes de tous les Etats membres – quant à la possibilité de réaliser les objectifs fixés pour la première période de 5 ans (1996-2001). Cette donnée ouvre la voie à une nouvelle proposition de la Commission afin de fixer les objectifs pour les cinq prochaines années. Si la proposition de la Commission va dans ce même sens et se limite à une révision des objectifs, conformément à ce qui est stipulé dans la directive, le Conseil devra voter sur les nouveaux objectifs proposés. On peut tenter de prédire ce qui se passera au Conseil moyennant une analyse historique de ce qui s'est passé au Conseil au moment de la rédaction de la directive sur les emballages et déchets d'emballages et au vu du niveau de mise en oeuvre de celle-ci par les Etats membres.

L'Europe des Quinze, qui est à présent appelée à décider de la révision des objectifs, peut former des coalitions similaires à celles de 1993, mais cette fois-ci la balance ne penchera pas du côté des pays périphériques qui obtinrent la majorité au Conseil à l'époque. Les trois derniers membres de l'Europe communautaire remplissent et dépassent même les objectifs de la directive. Cette situation, ajoutée à une Commission dont l'agenda est clairement favorable à une révision portant accroissement des objectifs, livrera un résultat que les pays périphériques doivent dès maintenant commencer à envisager.

D'autre part, un certain nombre de questions se posent quant à l'avenir de la directive: que se passera-t-il lors des révisions futures prévues de la directive? Le dernier élargissement de la Communauté européenne a rendu l'Europe plus "verte". Les prochains élargissements risquent de provoquer exactement l'inverse. Cependant, vouloir imposer aux futurs Etats membres des objectifs irréalisables reviendrait à faire de la non-mise en oeuvre la norme en la matière. Il sera aussi plus difficile à la Commission d'obtenir des informations sur le niveau de mise en oeuvre de la directive. La solution à laquelle on peut s'attendre sera probablement l'introduction d'exceptions et l'extension des délais pour la réalisation des objectifs de la part des nouveaux pays membres, tout en laissant aux pays plus écologiques la possibilité de maintenir leur niveau ambitieux de protection de l'environnement. Ainsi, ce secteur ne devrait-il pas non plus échapper à l'Europe à plusieurs vitesses.

NOTES

- ¹ L'auteur effectue actuellement une analyse sur les systèmes de coordination dans les Etats décentralisés pour se conformer aux obligations de la directive 94/62/CE.
- ² Communication de la Commission relative au réexamen de la stratégie communautaire en matière de gestion des déchets COM (96) 399 final, chapitre 2, point 7, p.5, selon la récente publication "Europe's Environment: Statistical compendium for the Dobris Assessment."
- ³ Ferdinand Protzman, *A nation's Recycling Law puts business on the spot*, New York Times, 12 juillet 1992.
- ⁴ Pierre J. Louis, 1992) (Pierre J. Louis, *Shipping to Europe, which transport pack?*, EUR. Packaging Newsl. & World Rep., octobre 1992).
- ⁵ Steven P. Reynolds, *The German recycling experiment and its lessons for United States Policy*.
- ⁶ "Waste: French decree and franco-German decisions", Europe Env't, septembre 1992 (discussions sur le scandale des déversements de déchets allemands en France et l'interdiction française des chargements de déchets allemands à bord des navires).
- ⁷ Affaire C-2/90, Interdiction d'importations de déchets en Wallonie, Commission contre Royaume de Belgique, Rec. 1992, p. 396.
- ⁸ "Les déchets sont des marchandises", voir note n°7.
La Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg a affirmé que le terme "marchandises" figurant dans le Traité englobe les marchandises indépendamment de leur valeur économique, de leur nature, de leurs caractéristiques et de leur destination. Dans ce contexte, les déchets doivent être considérés comme des marchandises et bénéficient donc de la liberté de circulation à l'intérieur de la Communauté. Mais la Cour a également signalé dans sa jurisprudence que les déchets sont des biens d'une nature particulière, dès lors qu'ils peuvent supposer un danger pour l'environnement. Pour cette raison et à la lumière de l'article 30 du Traité qui contient les bases du principe de protection de l'environnement, la libre circulation des déchets peut être limitée au titre de la protection de l'environnement.
- ⁹ Pour plus d'informations voir "State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive", Jonathan Golup, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n°3, septembre 1996.
- ¹⁰ Anne van Goethem, février 1996, *Environmental Protection versus internal market: packaging waste directive case study*. Features from Europe Environment-European Information System.
- ¹¹ La Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et les Pays-Bas étaient d'accord pour une stricte hiérarchie entre les opérations suivantes:
 - Prévention ou réduction de la production de déchets
 - Réutilisation
 - Recyclage et récupération sans obtention d'énergie
 - Incinération avec récupération d'énergie
 - Incinération sans récupération d'énergie
 - Utilisation de décharges.
- ¹² Voir article 5 de la directive 94/62/CE.
- ¹³ Le règlement (CEE) n°259/93 du Conseil du 5 février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne est entré en vigueur en mai 1994. L'objectif de ne pas exporter de déchets en vue de leur élimination définitive pour l'an 2000 est en cours de réalisation. Voir "Vers un développement durable", programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, connu aussi sous le nom de "Cinquième programme d'action en matière d'environnement", JO L 275, 1998, le 10 octobre 1998.
- ¹⁴ Voir article 4 de la directive 94/62/CE.
- ¹⁵ Article 95.4 du Traité CE: "Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un Etat membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien."
- ¹⁶ La Belgique avait également rejoint le groupe perdant en juin 1994, élevant ainsi le statut du groupe à celui de "minorité de blocage". Ceci entraîna la nécessité de convoquer divers comités de conciliation.
- ¹⁷ Article 6.6. de la directive 94/62/CE.
- ¹⁸ "On ne dispose pas encore de données complètes détaillées sur l'expérience pratique acquise, et notamment sur l'"infrastructure" créée afin de poursuivre les objectifs, pour tous les Etats membres. Il faut également tenir compte du fait que le retard général enregistré dans la transposition de la directive en droit national ne permet pas toujours de tirer des conclusions sur l'expérience acquise". Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (1999) 596 final, Bruxelles, 19.11.1999.
- ¹⁹ Réponse donnée par Mme Bjerregaard au nom de la Commission le 24 septembre 1996, JO C 11, 1997, p. 38.
- ²⁰ Lettre d'information de la DG XI, *Enlarging the Environment*, mai 1998.
- ²¹ Idem.
- ²² Réponse donnée par Mme Bjerregaard au nom de la Commission le 4 juillet 1997, JO C 45 1997.
- ²³ Ces bases de données devront contenir des informations sur l'ampleur, les caractéristiques et l'évolution des flux d'emballages et déchets d'emballages dans chaque Etat membre. La décision 97/138/CE du 3 février établit les modèles relatifs au système de bases de données pour la présentation d'informations sur les emballages et déchets d'emballages.
- ²⁴ Réponse donnée par Mme Bjerregaard au nom de la Commission le 22 septembre 1998, JO C 82, 1998, p. 123.
- ²⁵ Source: Communiqués de presse relatifs aux cas d'infraction à la directive 94/62/CE, Direction générale XI Environnement, sécurité nucléaire et protection civile, XI. B.3 – Affaires juridiques, activités législatives et application du droit communautaire.
- ²⁶ Cinquième rapport sur l'environnement, voir note n° 13.
- ²⁷ Rapport intérimaire de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM/99/0596 final.
- ²⁸ Mi-décembre, article 21 réunion comité: "Certains Etats membres étaient favorables à un élargissement de la portée de la révision pour couvrir des questions en suspens telles que la spécification des exigences essentielles pour les emballages stipulées aux articles 9 et 11 de la directive. Cependant, la Commission déclara qu'à ce stade elle entendait uniquement revoir les objectifs et quelques questions y rattachées étroitement, laissant les autres sujets en suspens pour un examen futur", *EU Environmental Issue Manager*, janvier 2000-3.
- ²⁹ Bien que l'obligation légale de faire rapport couvre la période 1998-2000, la Commission a invité les Etats membres à anticiper, dans la mesure du possible, la fourniture des informations concernant la mise en oeuvre de la directive. Des rapports anticipés ont été soumis par le Danemark et la région flamande de la Belgique et ils ont été également utilisés pour établir le présent rapport intermédiaire, voir note n°27.
- ³⁰ COM/99/0596 final. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, op. cit.
- ³¹ 'EU Environmental Issue Manager', juillet 1999.
- ³² Publié par le Comité UE de la Chambre de Commerce américaine.
- ³³ 'EU Environmental Issue Manager', janvier 2000.
- ³⁴ Les taux de réutilisation les plus élevés sont obtenus dans le secteur de l'eau minérale en Autriche, en Allemagne, au Danemark, en Finlande et en Suède, où ils approchent ou dépassent les 90% du volume embouteillé. Par contre, ces taux sont très faibles dans les autres Etats membres. COM/99/0596 final. □