

Audit coordonné sur l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets

Rapport conjoint fondé sur huit audits nationaux



Audit coordonné sur l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets

Rapport conjoint fondé sur huit audits nationaux

Avant-propos

Le présent audit coopératif relatif à l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets se fonde sur huit rapports d'audit nationaux, rédigés par les institutions supérieures de contrôle de Bulgarie, de Grèce, de Hongrie, d'Irlande, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne et de Slovaquie. L'ISC des Pays-Bas s'est chargée de coordonner la compilation des constatations d'audit. L'audit coordonné a été lancé en réponse à une décision prise par le comité de contact des présidents des ISC de l'UE et a été mené en étroite collaboration avec le groupe de travail sur l'audit d'environnement de l'Eurosai



Institutions supérieures de contrôle participantes



ISC de Bulgarie

<http://www.bulnao.government.bg/?lang=en>



GISC de Grèce

http://www.elsyn.gr/elsyn/root_eng.jsp



ISC de Hongrie

<http://www.asz.hu/en/home>



ISC d'Irlande

<http://www.audgen.gov.ie>

ISC des Pays-Bas



Algemene Rekenkamer

<http://www.courtofaudit.nl>

ISC de Norvège



Riksrevisjonen
Office of the Auditor General of Norway

<http://www.riksrevisjonen.no/en>

ISC de Pologne



SUPREME AUDIT OFFICE
nik.gov.pl

<http://www.nik.gov.pl/en>

ISC de Slovaquie



<http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrseng.nsf>

Table des matières

Conclusions et recommandations	5
1 Introduction	10
1.1 Compilation de huit audits nationaux	10
1.2 Nécessité de réglementer les transferts internationaux de déchets	11
1.3 Flux internationaux de déchets	13
1.3.1 Principaux itinéraires internationaux suivis par les déchets	13
1.3.2 Volume de production et d'exportation de déchets dans l'UE	15
1.3.3 Flux de déchets dans les huit pays participants	16
1.4 Trois options en matière de transfert de déchets	17
1.5 Exigences découlant du RETD	19
2 Mise en œuvre formelle et gestion de l'information	21
2.1 Introduction	21
2.2 Mise en œuvre formelle des exigences du RETD	21
2.3 Classification des déchets	23
2.4 Deux cadres juridiques et deux systèmes de codage	24
2.5 Gestion de l'information au sein des pays	25
2.6 Échange d'informations entre pays	27
3 L'application du RETD	30
3.1 Introduction	30
3.2 Réseau de contrôle de l'application	30
3.3 Stratégie de contrôle de l'application et mise en œuvre	32
3.3.1 Stratégie et plans annuels	32
3.3.2 Nombre d'inspections	33
3.3.3 Types d'inspections	34
3.3.4 Coopération multilatérale dans les opérations de contrôle	38
3.3.5 Ressources	39
3.3.6 Vérification des notifications	41
3.4 Informations relatives à l'efficacité des opérations de contrôle	42
3.5 Développements récents	43
3.5.1 Développements au niveau européen	43
3.5.2 Développements au niveau national	44
4 Répression des infractions au RETD	45
4.1 Introduction	45
4.2 Courrier d'avertissement	45
4.3 Amende	46
4.4 Mesure administrative	47
4.5 Action au pénal	48
4.6 Autres mesures d'exécution	50
5 Synthèse des conclusions et des recommandations	51

Annexe 1	Approche d’audit	54
Annexe 2	Nombre d’inspections et d’infractions	57
Annexe 3	Incidence des audits nationaux: suivi des recommandations	58
Annexe 4	Synthèses des audits nationaux	59
	Liste de sigles et d’acronymes	76
	Littérature	77

Conclusions et recommandations

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) de Bulgarie, de Grèce, de Hongrie, d'Irlande, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne et de Slovaquie ont réalisé un audit coordonné sur l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets (RETD). Les questions auxquelles les huit ISC chargées du présent audit ont répondu étaient:

1. Dans quelle mesure les autorités compétentes respectent-elles les exigences découlant du RETD?
2. Comment les autorités appliquent-elles le RETD?
3. Que sait-on de l'efficacité des mesures d'exécution?

Le présent rapport rassemble les constatations effectuées lors des huit audits nationaux réalisés entre 2011 et 2013. Outre les principales constatations, il détaille les différences entre les huit pays participants et contient plusieurs recommandations générales à l'intention de ces derniers, mais aussi des autres pays européens¹. Certaines recommandations sont également susceptibles de revêtir un intérêt pour la Commission européenne, qui pourrait d'ailleurs en faciliter la mise en œuvre.

Principale conclusion

Cet audit coordonné indique que les huit pays participants ont tous mis en œuvre le règlement européen concernant les transferts de déchets et que, globalement, ils respectent les exigences quant à sa mise en œuvre formelle. Toutefois, il révèle également des différences marquées sur le plan de l'application du RETD. La stratégie de contrôle de l'application, le nombre d'inspections, l'interprétation du règlement et la manière dont les infractions sont traitées diffèrent fortement d'un pays à l'autre. Les autorités manquent aussi d'informations sur les effets des mesures d'exécution et sur le fonctionnement du système RETD dans son ensemble.

Les différences d'application du règlement ne sont pas conformes au principe fondamental des conditions équitables. La pression exercée pour l'application et les coûts y afférents pour les entreprises varient d'un pays à l'autre. Cette situation risque d'encourager les entreprises et les institutions à exporter leurs déchets en passant par des pays où les inspections sont moins nombreuses et les sanctions, moins sévères lors de l'interception de déchets transférés de manière illégale. Ces manœuvres transfrontalières augmentent le risque de transfert illicite de déchets et, partant, de traitement inapproprié de ceux-ci.

Dans l'ensemble, l'audit coordonné a permis de relever des faiblesses et des défis importants concernant la mise en œuvre pratique du RETD.

Mise en œuvre du RETD dans les huit pays

D'un point de vue formel, les huit pays ont tous mis en œuvre le règlement européen concernant les transferts de déchets. Dans chacun d'entre eux, la législation nationale est conforme au RETD, une autorité compétente a été mise en place, des procédures de notification spécifiques ont été définies, des inspections ont lieu, un système de sanctions a été instauré et il existe une coopération internationale. Il convient toutefois

¹ La plupart des huit rapports sur les audits nationaux contiennent des recommandations plus spécifiques.

de noter qu'en ce qui concerne la ponctualité du rapport adressé par les États membres à la Commission européenne (et au secrétariat de la convention de Bâle), la moitié des pays concernés ont soumis leur rapport annuel après la date butoir.

Différences sur le plan de l'application

Les huit pays ont procédé au moins à quelques inspections de transferts de déchets. Un examen plus attentif des constatations révèle la présence de grandes différences en ce qui concerne le nombre d'inspections et leur nature, l'existence d'une stratégie de contrôle, les organisations chargées de veiller à l'application du règlement et les ressources disponibles. Le nombre de contrôles de transferts de déchets va d'une bonne dizaine à plusieurs milliers par an.

Politique suivie pour l'application du règlement insuffisamment étayée par une évaluation des risques
La politique suivie par six pays pour l'application du règlement ne s'appuie pas suffisamment sur une évaluation explicite des risques. Il se peut dès lors que les efforts déployés pour faire appliquer le règlement ne soient pas proportionnels aux défis spécifiques auxquels le pays concerné est confronté.

Différences en matière de ressources et de priorités

Il existe de grandes différences dans les ressources disponibles pour faire appliquer le RETD. Dans cinq pays, l'application du règlement est freinée par un manque d'agents dûment formés et d'équipements techniques, ce qui rend difficile une application efficace du RETD. Les différences dans ce domaine sont le reflet de différences dans les priorités fixées par les autorités des huit pays concernés.

Réseau de contrôle de l'application

Dans les huit pays, de multiples organisations participent à l'application du règlement, ce qui pose des défis sur le plan de la coordination et de la coopération entre ces organismes. Dans trois pays, l'application est freinée par un manque de coordination. Les constatations effectuées dans les autres pays donnent à penser que l'application est plus efficace lorsqu'il y a une coopération et une coordination au sein du réseau de contrôle.

Classification des déchets

Le RETD donne une définition générale du mot «déchet», fondée sur la directive européenne sur les déchets. Si ce règlement fait bien la distinction entre différents types de déchets dans ses annexes, il n'existe pas de mesures (quantitatives) formelles. Les parties prenantes estiment que l'interprétation de la notion de déchet pose des problèmes dans la pratique. Le caractère général de la définition qui en est donnée se traduit également par des différences d'interprétation dans et entre les divers pays, ce qui complique l'application du règlement et accroît le risque d'exportations illicites de déchets. Ces différences peuvent également avoir une incidence sur les statistiques. Des éléments probants démontrent clairement que dans plusieurs pays, des déchets dangereux sont importés ou exportés comme «marchandises» et/ou «déchets de la liste verte», ce qui est une manière de contourner les procédures définies dans le RETD.

La situation est rendue encore plus complexe par la coexistence de deux systèmes de codage différents, à savoir les codes RETD/Bâle, d'une part, et les codes tarifaires internationaux utilisés par les autorités douanières, d'autre part. Il n'existe pas de solution simple à ce problème, qui est reconnu par toutes les parties prenantes. Il faut trouver des solutions pratiques. Jusqu'à présent, seul un des huit pays participants a élaboré une table de conversion permettant d'utiliser les codes tarifaires pour sélectionner les transferts à haut risque à faire contrôler par la douane².

En raison du caractère général de la définition du mot «déchets» et de la distinction opérée entre «déchets de la liste verte» et «déchets de la liste orange», il importe de garantir que des lignes directrices et des informations appropriées soient mises à la disposition des agents de terrain.

Instruments de contrôle de l'application et coopération

Outre des contrôles de transferts, certains pays effectuent également des inspections d'installations de gestion de déchets, ainsi que des contrôles thématiques. Les huit pays ont tous participé à une ou plusieurs campagnes internationales pour l'application du règlement (IMPEL-TFS, Demeter, Augias). Une coopération internationale de ce type peut générer des synergies bénéfiques. Le développement des capacités à l'échelle nationale tire parti de l'échange d'informations et d'expériences, ainsi que de l'acquisition de connaissances.

Informations sur l'application

Dans les huit pays, la gestion de l'information est inappropriée pour assurer l'application du RETD. Les systèmes d'information utilisés par les autorités, l'échange d'informations dans et entre les divers pays, ainsi que l'enregistrement et la notification des inspections, des infractions et des sanctions présentent des faiblesses. Il n'existe ni politiques ni lignes directrices claires pour traiter les problèmes de collecte et de communication des données.

Par conséquent, il se pourrait que les données statistiques soient incomplètes ou peu fiables et qu'il soit plus difficile de mettre en place une application, un suivi et un examen sur la base des informations disponibles. La comparabilité des données statistiques relatives aux inspections, aux infractions et aux sanctions est entravée par l'absence de protocole européen pour la collecte, l'enregistrement et la communication des données sur l'application du RETD et la répression des violations. Un tel protocole permettrait d'éviter les doubles comptabilisations et d'harmoniser la manière dont les inspections générales et les examens de l'enregistrement initial sont intégrés dans les rapports d'inspection RETD.

Informations sur l'incidence de l'application

Les autorités des huit pays n'ont à leur disposition que peu, voire pas d'informations sur les effets de leurs mesures d'exécution et n'ont pas de vision du fonctionnement du système RETD dans son ensemble. Comme l'attention accordée à l'examen des notifications de réception et de traitement est insuffisante, les autorités manquent d'informations sur le dernier maillon de la chaîne RETD, en l'occurrence le traitement des déchets.

² La Commission européenne (DG TAXUD) élabore elle aussi une table de conversion.

Répression des infractions

L'audit coordonné décrit dans le présent rapport révèle des différences marquées dans la manière dont les infractions sont réprimées. Une même infraction peut ainsi faire l'objet d'une sanction très variable selon le pays où elle est commise. Les constatations montrent également que la plupart des pays ne recourent aux sanctions que dans une mesure limitée. Des informations supplémentaires sont nécessaires pour permettre de déterminer si les politiques nationales de répression des infractions sont proportionnées et dissuasives, comme l'exige le RETD.

Incidence des audits nationaux

Les autorités de la plupart des huit pays concernés par l'audit prennent des mesures pour renforcer l'application du RETD. Le plus souvent, ces mesures ont été conçues en réponse aux recommandations formulées dans le rapport d'audit national. Certaines équipes d'audit ont observé qu'une plus grande attention était accordée à l'application pendant et après l'audit et que certaines autorités ne se contentaient pas de donner suite aux recommandations émises dans le rapport et prenaient également des mesures supplémentaires. Il est fréquent que les améliorations recherchées prennent la forme d'une coopération plus étroite entre les organisations, d'une gestion de l'information, de programmes de formation et de lignes directrices.

Recommandations

Concernant la politique suivie pour l'application du règlement

Il est recommandé aux pays:

- d'élaborer un plan stratégique pour l'application du RETD. Ce plan doit se fonder sur les risques, répondre aux risques réels et être périodiquement mis à jour. Tant le plan que les procédures nationales de mise en œuvre doivent refléter les objectifs nationaux fixés pour l'application du RETD.

Concernant les ressources et le réseau chargé du contrôle de l'application

Il est recommandé aux pays:

- d'affecter du personnel et des ressources proportionnels aux risques de transferts illicites;
- d'adopter des programmes de formation appropriés;
- d'organiser le réseau de contrôle de l'application de telle sorte qu'il favorise la coopération entre les autorités et exploite leurs compétences.

Concernant la classification des déchets

Il est recommandé aux pays:

- d'élaborer des lignes directrices qui aident les personnes chargées de faire appliquer le règlement à faire la distinction entre les diverses catégories de déchets et entre les déchets et les biens d'occasion;
- d'élaborer une table de conversion des codes douaniers en codes Bâle et vice versa, afin de pouvoir utiliser les déclarations en douane pour repérer les transferts de déchets;
- de traiter et de résoudre les différences d'interprétation et de classification des déchets dans et entre les divers pays. Ces différences doivent être examinées au sein des réseaux internationaux existants.

Concernant l'application, la coopération et la gestion de l'information

Il est recommandé aux pays:

- de renforcer et d'intensifier la coopération internationale, d'échanger des informations sur les transferts et les flux de déchets, ainsi que sur les entreprises et les installations spécialisées, et de faciliter le partage d'expériences et de connaissances sur les mesures d'exécution, afin d'élaborer et d'adopter de bonnes pratiques;
- de redoubler d'efforts pour utiliser et échanger les informations et coopérer lors de la vérification des notifications, et d'effectuer des contrôles administratifs pour évaluer le risque de voir les déchets être traités dans des installations inadéquates;
- d'améliorer leur gestion de l'information en ce qui concerne le RETD.

Concernant la répression des infractions

Il est recommandé aux pays:

- d'évaluer si leur politique en matière de sanctions est proportionnée et dissuasive et de partager les informations sur l'utilisation des instruments répressifs au sein du réseau des procureurs existant.

La Commission européenne peut faciliter l'amélioration de l'application

La Commission européenne pourrait faciliter l'élaboration de lignes directrices appropriées pour permettre de définir et de classer les déchets, ainsi que la mise en œuvre d'une table de conversion des codes douaniers en codes Bâle et vice versa. Elle pourrait en outre faciliter l'élaboration d'un système européen d'information pour les notifications et d'un protocole pour la collecte de données statistiques sur l'application du RETD.

I Introduction

I.1 Compilation de huit audits nationaux

Le présent rapport rassemble les constatations effectuées lors de huit audits nationaux sur l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets (RETD)³. Ce dernier régit les transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de l'Union européenne (UE) dans le but de protéger l'environnement à la fois dans l'UE et en dehors. Les audits concernés par le présent rapport ont été réalisés entre 2011 et 2013 par les institutions supérieures de contrôle (ISC) de Bulgarie, de Grèce, de Hongrie, d'Irlande, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne et de Slovaquie⁴. L'ISC des Pays-Bas a assuré la compilation des constatations d'audit. Cet audit coordonné faisait suite à une décision prise en octobre 2010 par le comité de contact des présidents des ISC de l'UE. Il a été effectué en étroite collaboration avec le groupe de travail sur l'audit d'environnement de l'Eurosai⁵.

À propos de l'audit

L'objectif de cet audit coordonné est d'améliorer l'application du RETD en fournissant des informations sur les stratégies de contrôle mises en place par les pays participants et sur leur performance dans ce domaine (du point de vue des résultats et de l'obtention de l'effet désiré). Pour atteindre cet objectif, les auditeurs nationaux ont cherché la réponse aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure les autorités compétentes respectent-elles les exigences découlant du RETD?
- Comment les autorités appliquent-elles le RETD?
- Que sait-on de l'efficacité des mesures d'exécution?

Le présent rapport conjoint donne une vision des différences entre les pays qui ont participé à l'audit, mais ne fournit pas d'étalons (*benchmarks*) systématiques. Les huit audits nationaux n'ont pas été conçus pour servir de références spécifiques en matière d'application du règlement. L'annexe 1 comporte de plus amples informations sur les questions d'audit et sur l'approche suivie. L'annexe 4 présente une synthèse des huit audits nationaux.

3 Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

4 La participation des ISC s'est faite sur une base volontaire. Toutes les ISC européennes ont été invitées à prendre part à l'audit.

5 Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe.

Institutions supérieures de contrôle

Le rôle des institutions supérieures de contrôle (ISC) consiste à conduire des audits indépendants des activités des pouvoirs publics. Ces audits fournissent aux parlements nationaux des informations objectives qui les aident lors de leur examen des dépenses et des performances des services publics.

Les présidents des ISC des États membres de l'UE et le président de la Cour des comptes européenne ont constitué un comité de contact afin d'examiner les sujets d'intérêt commun.

L'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai) est l'organisation parapluie du contrôle externe des finances publiques. En tant que cadre institutionnel, elle a pour but de promouvoir l'acquisition et le transfert de connaissances, d'améliorer l'audit des pouvoirs publics au niveau mondial et de renforcer les capacités professionnelles, le prestige et l'influence des ISC membres dans leurs pays respectifs.

L'organisation régionale européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques a pour nom Eurosai. L'un de ses groupes de travail s'occupe de l'audit d'environnement et a pour but d'accroître la capacité des ISC dans le domaine de l'audit des politiques environnementales publiques, d'encourager la coopération et de favoriser l'échange de connaissances et d'expériences sur le sujet entre ISC.

Structure du présent rapport

Le présent rapport compte cinq chapitres et commence par cette introduction, qui fournit des informations générales sur les transferts internationaux de déchets et sur le RETD. Le deuxième chapitre porte sur les exigences de la mise en œuvre formelle, la classification des déchets et les réseaux d'information. Le chapitre 3 traite du réseau de contrôle de l'application et fournit des informations sur les pratiques en matière d'application du RETD dans chacun des huit pays participants. Le chapitre 4 présente la manière dont les infractions au RETD sont sanctionnées. Enfin, le chapitre 5 consiste en une synthèse des conclusions et des recommandations.

1.2 Nécessité de réglementer les transferts internationaux de déchets

Ces dernières années, la gestion des déchets a été reconnue comme un défi de dimension de plus en plus internationale. Ainsi, les déchets de papier et de plastique européens sont souvent recyclés en Asie. Les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) en sont un autre exemple. De nombreux ordinateurs et téléviseurs mis au rebut quittent l'Europe pour l'Afrique, où ils sont incinérés en plein air, après avoir été débarrassés de leurs métaux précieux. Les pays africains concernés par cette pratique en subissent les conséquences sur les plans humain et environnemental (secrétariat de la convention de Bâle, 2011). Chaque année, des centaines de transferts illicites de déchets destinés à des pays situés en dehors de l'UE sont bloqués en Europe (IMPEL, 2011). Ils présentent un risque élevé de déversement illicite ou de traitement sans protection de la population et de l'environnement.

Que faut-il entendre par «déchets»?

Les États membres de l'UE définissent un «déchets» comme toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser. Les ordinateurs cassés, les épaves automobiles, les boues d'épuration, le vieux papier, les scories métalliques, les fluides hydrauliques, les plastiques usagés et les batteries plomb-acide déchargées sont des exemples de déchets. Le RETD dresse une liste de plusieurs centaines de types de déchets.

Dans certains pays, en particulier en Asie, la croissance économique a entraîné une hausse de la demande de matières premières. En raison de l'augmentation du coût des ressources, le recyclage des déchets est de plus en plus encouragé et nécessaire (AEE, 2012). La mesure dans laquelle les déchets peuvent et doivent être réutilisés comme matières premières diffère d'un pays à l'autre, en fonction par exemple des ressources naturelles disponibles et du degré de nécessité. En outre, chaque pays est caractérisé par une capacité de traitement, des coûts, des règles et une politique en matière d'application qui lui sont propres. Il peut parfois se révéler moins coûteux d'exporter des déchets destinés à être valorisés vers un pays d'Asie que vers un pays voisin membre de l'UE. Les déchets peuvent dès lors s'avérer une précieuse matière première, même lorsqu'ils font l'objet d'un transfert illicite. La fameuse affaire du Probo Koala (exemple 1) illustre bien l'importance que revêt l'application du règlement.

Exemple 1 – L'affaire du Probo Koala (Pays-Bas)

En juillet 2006, le vraquier Probo Koala a fait escale dans le port d'Amsterdam pour y décharger des boues composées d'eau de lavage et de résidus de pétrole résultant d'un nettoyage à la soude caustique. L'exploitant du navire, une compagnie du nom de Trafigura, avait prévu de faire traiter les boues après leur déchargement. Une fois la cuve de 550 m³ vidée, les boues se sont révélées nettement plus polluées que prévu. L'entreprise choisie pour leur traitement n'étant disposée à les traiter que moyennant un prix bien supérieur à l'offre initiale, les boues (250 m³) ont été rechargées par pompage à bord du navire, lorsque Trafigura a trouvé en Côte d'Ivoire une société prête à les traiter. Comme les boues avaient réintégré le bord, elles sont devenues la cargaison du Probo Koala et, partant, un transfert de déchets. Ce transfert des boues à destination de la Côte d'Ivoire constituait une violation du RETD. Selon la cour d'appel, Trafigura était au courant de la composition chimique des boues et les a exportées illégalement vers la Côte d'Ivoire. En 2011, un tribunal néerlandais a infligé à la compagnie en cause une amende de 1 000 000 EUR.

Convention de Bâle

Plusieurs accidents survenus dans les années 1980 ont fait prendre conscience au grand public des dangers inhérents à l'exportation de déchets dangereux. En réaction, la communauté internationale a proposé une réglementation mondiale. La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination a été adoptée en 1989. En janvier 2013, 178 pays ainsi que l'Union européenne l'avaient signée.

Accords traduits dans le RETD

Le RETD est l'instrument par lequel l'UE a mis en œuvre ses obligations découlant de la convention de Bâle. L'UE y a consolidé les accords et principes internationaux et européens en 1993. Outre la convention de Bâle, le RETD se fonde sur la directive-

cadre européenne relative aux déchets, ainsi que sur une décision de l'OCDE⁶. Ce règlement a pour but d'empêcher les entreprises et les institutions d'exporter des déchets à traiter vers des installations qui n'offrent pas une protection environnementale suffisante. Le RETD a également été adopté par des membres de l'Espace économique européen (EEE), comme la Norvège et la Suisse.

1.3 Flux internationaux de déchets

Au niveau mondial, l'homme produit chaque année une énorme quantité de déchets dangereux ou non, qui vont des ordures ménagères et des équipements électroménagers mis au rebut aux déchets industriels en passant par les batteries et les véhicules en fin de vie. La décision des entreprises et des institutions d'exporter ou non leurs déchets dépend généralement des possibilités de traitement et du coût.

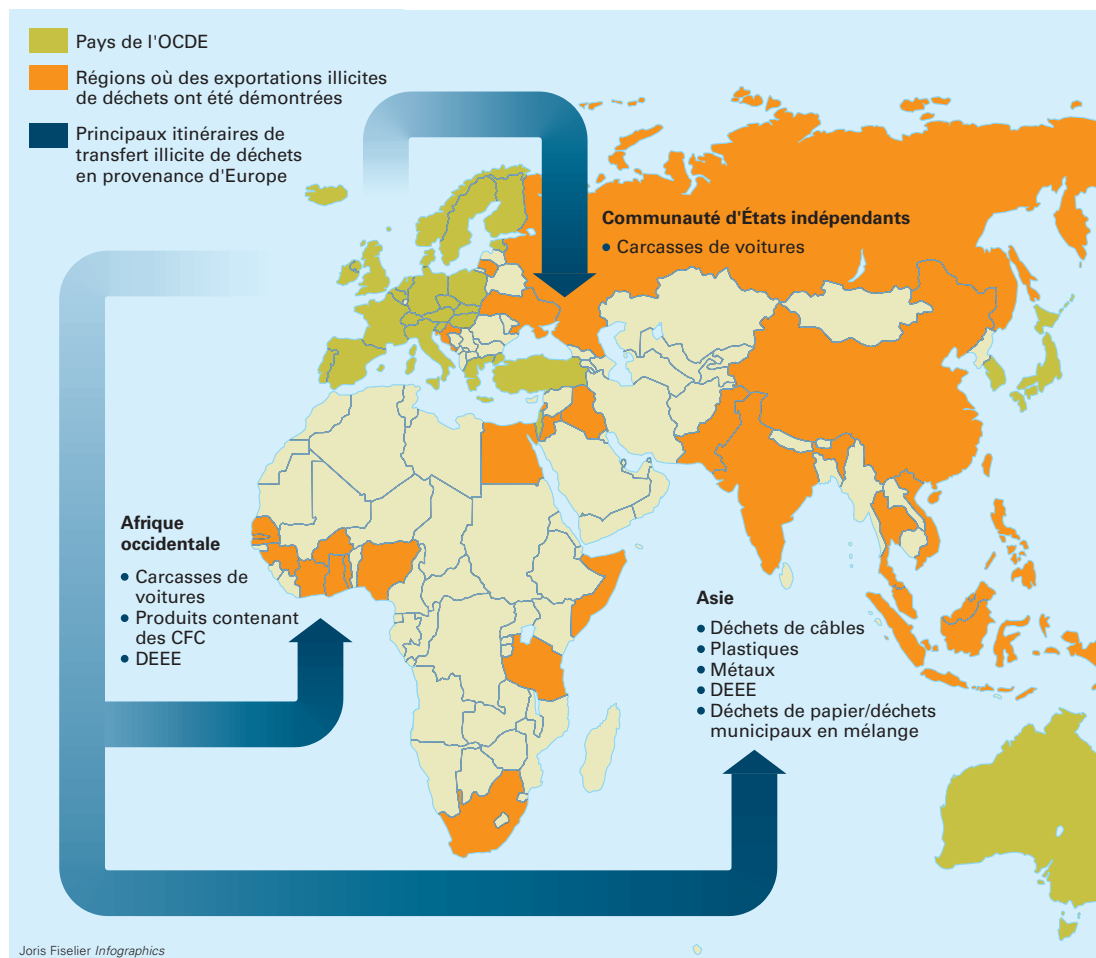
Les mécanismes décrits ci-avant concernent également les exportations de déchets en provenance des huit pays qui ont participé à l'audit coordonné. Plusieurs rapports d'audit nationaux mentionnent explicitement le manque de capacité nationale de traitement pour des types spécifiques de déchets, ainsi que des différences dans le coût de traitement comme principaux incitants à l'exportation de déchets. L'un des audits concernés a également permis d'établir que des déchets sont transportés en raison de politiques adoptées par certaines multinationales en vertu de la consolidation internationale du traitement des déchets. Enfin, il existe un risque que des déchets puissent être exportés dans l'UE à cause de différences de rigueur dans les pratiques de contrôle de l'application du règlement.

1.3.1 Principaux itinéraires internationaux suivis par les déchets

Les principaux destinataires des déchets mondiaux sont l'Asie et l'Afrique, tandis que l'Europe, le Japon et l'Amérique en sont les plus importants pourvoyeurs. Le rapport sur l'audit de la Norvège comporte une carte des itinéraires connus suivis par les exportations illicites de déchets dangereux en provenance d'Europe et à destination d'autres régions du globe (voir figure 1.1). Cette carte montre que l'Afrique occidentale, l'Asie et les pays de la Communauté d'États indépendants sont les principales destinations. Elle n'indique pas les flux transfrontaliers illicites de déchets en Europe.

⁶ Cette décision de 1992 (révisée en 2001) concerne le transfert transfrontalier de déchets recyclables dans les pays membres de l'OCDE.

Figure 1.1 - Itinéraires connus suivis par les exportations illicites de déchets dangereux en provenance d'Europe



Source: ISC de Norvège, 2012, sur la base du projet «évaluation de la menace» d'IMPEL-TFS (2006) et du rapport final de l'opération Demeter de l'Organisation mondiale des douanes (2009), le tout complété par des données tirées de l'audit national des Pays-Bas (ISC des Pays-Bas, 2012).

La description ci-après (exemple 2) de l'accident de Vest Tank en Norvège illustre la complexité du commerce international des déchets, ainsi que l'importance d'un traitement adéquat de ceux-ci et d'un partage de l'information entre les autorités des différents pays.

Exemple 2 – L'accident de Vest Tank en 2007 (Norvège)

Une société du nom de Vest Tank détenait un permis pour réceptionner des déchets contenant du pétrole et provenant de navires. Elle a signé un contrat pour le traitement d'autres types de déchets pétroliers. Ce contrat prévoyait la réception, par l'entreprise, d'essence polluée transportée par bateau (en l'occurrence de l'essence de cokéfaction). Vest Tank devait ensuite en assurer la désulfuration avant de recharger l'essence ainsi dépolluée à bord des navires pour qu'elle puisse être vendue sur le marché africain. L'entreprise s'est dès lors retrouvée avec d'importantes quantités de déchets qu'elle n'était pas autorisée à traiter. Le navire qui a fourni l'essence polluée était le Probo Emu, un vraquier identique au Probo Koala (voir l'exemple 1), et transportait le même type d'essence polluée, provenant de la même compagnie qui allait se voir infliger une amende par les Pays-Bas par la suite. Lorsque Vest Tank a entamé le nettoyage des déchets résultant de la désulfuration, l'une des cuves a explosé et le contenu d'une des cuves voisines a commencé à s'échapper avant de prendre feu. Après cet accident, les

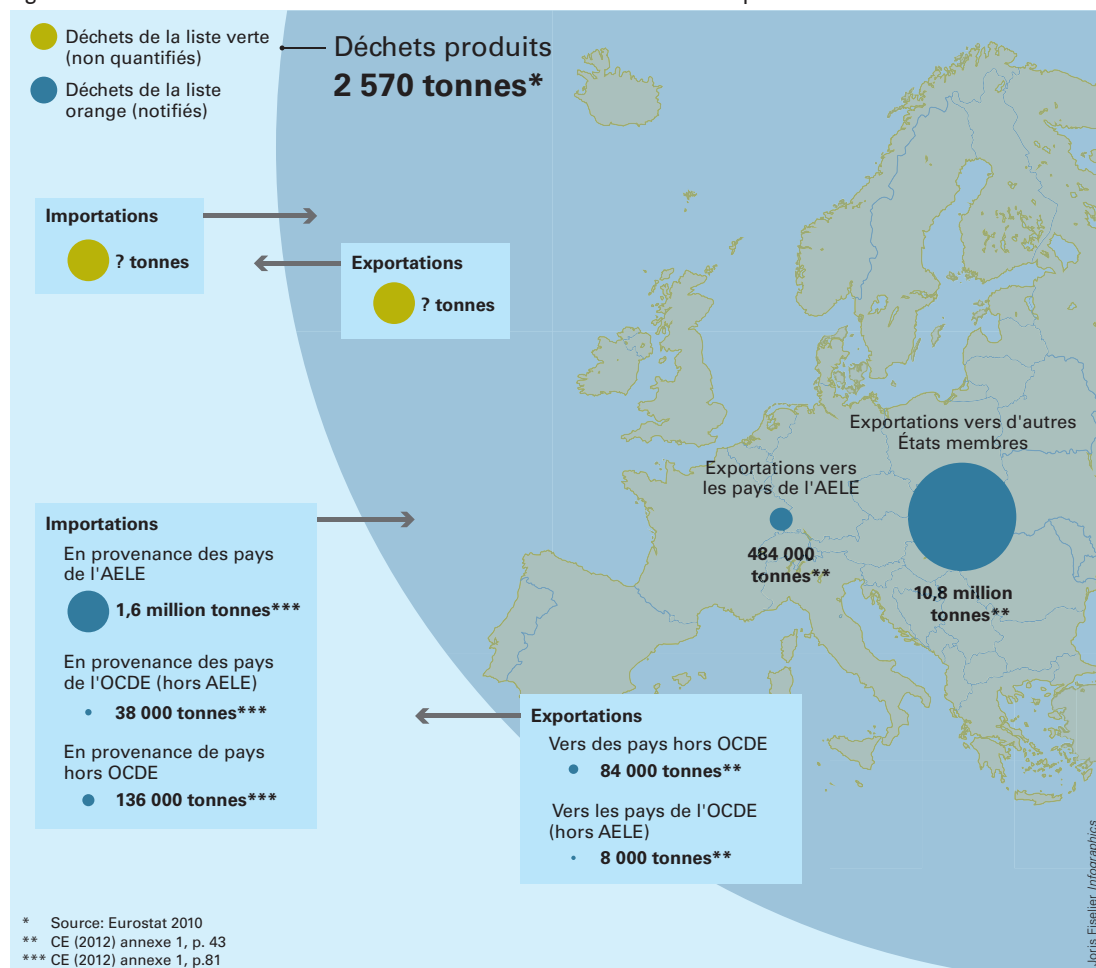
riverains ont connu des problèmes de santé qui ont été directement liés à l'explosion. L'agence norvégienne pour le climat et le contrôle de la pollution a dénoncé l'affaire à la police. L'ancien directeur général et l'ex-président de Vest Tank ont été condamnés à des peines d'emprisonnement.

Après l'accident de Vest Tank, il est apparu que le navire qui lui avait livré l'essence polluée (le Probo Emu) n'avait pas été contrôlé par les autorités chargées des questions environnementales, bien que les douanes néerlandaises eussent signalé le vraquier à l'agence norvégienne pour le climat et le contrôle de la pollution, laquelle avait également été avisée par l'administration norvégienne du littoral du fait que le pilote qui avait dirigé le navire jusqu'aux installations de Vest Tank avait remarqué une forte odeur de soufre à bord.

1.3.2 Volume de production et d'exportation de déchets dans l'UE

En 2010, les 27 États membres de l'UE ont produit près de 2 570 millions de tonnes de déchets, dont environ 94 millions de tonnes de déchets dangereux (Eurostat, 2011). La figure 1.2 indique la production totale de déchets et les divers flux transfrontaliers. Les informations quantitatives relatives à ces transferts ne sont disponibles que pour les déchets notifiés, parce que seul ce type de déchets peut être exporté avec un permis (voir la section 1.4). Le flux nettement plus important de déchets de la liste verte ne figure ni dans les chiffres courants d'Eurostat concernant les déchets, ni dans le dernier rapport publié par la Commission européenne sur la mise en œuvre du RETD (CE, 2012).

Figure 1.2 - Production de déchets et transferts transfrontaliers de déchets en Europe



Déchets notifiés

Dans son rapport de 2012, la Commission européenne a indiqué qu'en 2009, le volume total des déchets notifiés transférés entre les États membres de l'UE (EU-27) ou en dehors de l'UE avoisinait 11,4 millions de tonnes. Les destinations de la grande majorité de ces transferts transfrontaliers de déchets se situaient à l'intérieur de l'UE ou dans l'un des pays de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège ou Suisse). En 2009, quelque 84 000 tonnes de déchets notifiés ont été exportées de l'UE vers un pays non membre de l'OCDE⁷.

En 2009, le volume total des déchets notifiés transférés vers les États membres de l'UE s'est élevé à près de 12,4 millions de tonnes (CE, 2012). Ces déchets provenaient pour l'essentiel d'autres États membres ou d'un pays de l'AELE.

Exportations et importations de déchets de la liste verte

Comme cela a déjà été précisé plus haut, le flux nettement plus conséquent de déchets de la liste verte n'est pas pris en compte dans les statistiques publiées sur les déchets, et cela parce que ce type de déchets peut être exporté sans notification. Ce manque d'informations est illustré à la figure 1.2 par l'absence de données quantitatives. Or il est établi que tant le volume que la valeur des déchets recyclables exportés depuis l'UE ont considérablement augmenté entre 1999 et 2011. Le plastique, le fer et d'autres métaux font partie de ces flux de déchets (AEE, 2012).

Les statistiques: à utiliser avec circonspection

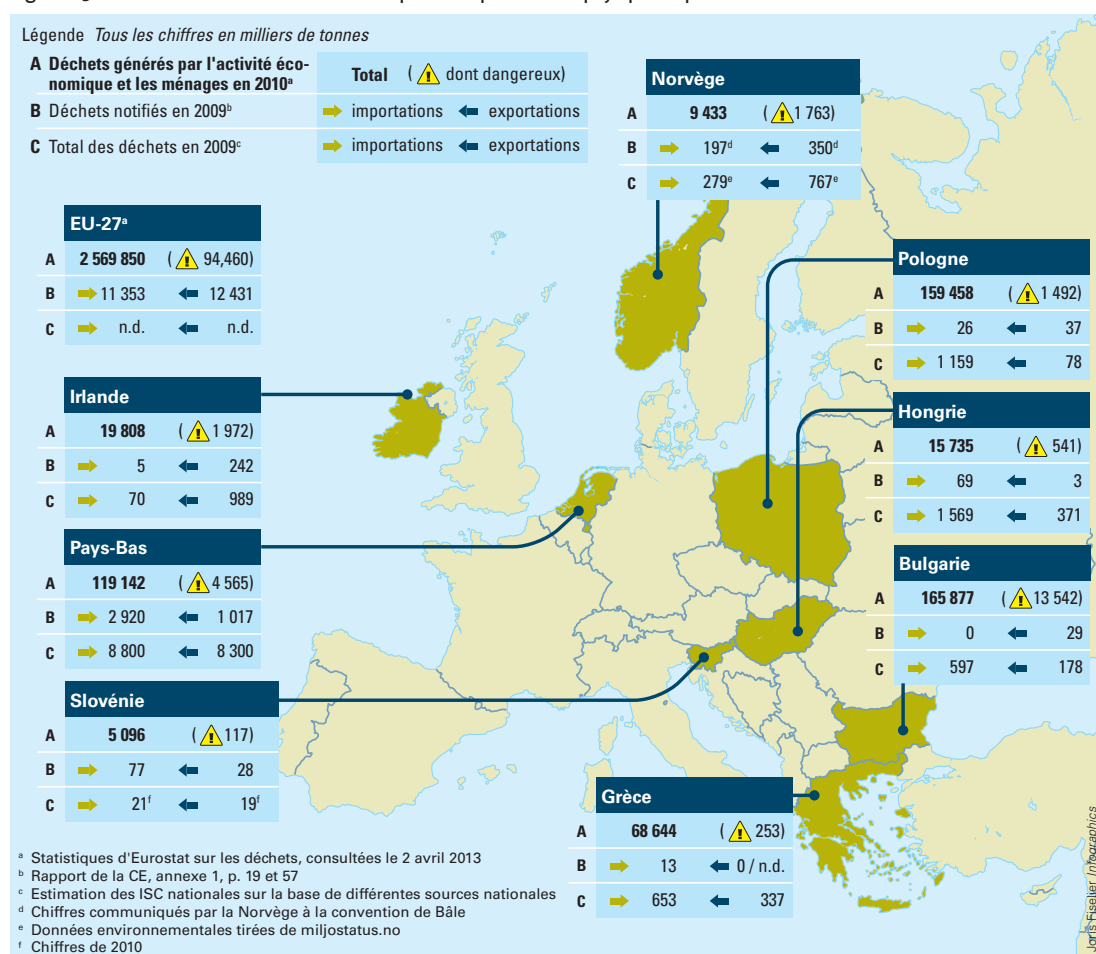
Dans son rapport sur la mise en œuvre du RETD, la Commission européenne relève des incohérences entre les quantités déclarées par différents États membres pour des transferts identiques (CE, 2012). De même, les chiffres des importations et des exportations de déchets notifiés entre États membres ne correspondent pas (voir aussi la section 2.5). Eurostat invite à la prudence lors de la comparaison des quantités de déchets dans les États membres (Eurostat, 2011). Dans certains pays, les ménages sont considérés comme la source des véhicules au rebut ou des déchets minéraux provenant des activités de construction. Dans d'autres, ces flux sont attribués aux entreprises.

1.3.3 Flux de déchets dans les huit pays participants

La figure 1.3 illustre la quantité de déchets produite dans les huit pays qui ont pris part à l'audit coordonné, objet du présent rapport. Elle présente également des informations sur les exportations et les importations de déchets notifiés, ainsi que sur celles d'agrégats. Il est à noter que certains chiffres ont trait à 2009, que d'autres concernent 2010 et que certains sont des estimations.

⁷ Source: rapport 2012 de la Commission européenne, annexe 1, p. 43.

Figure 1.3 - Chiffres clés relatifs aux déchets produits par les huit pays participant à l'audit



La plupart des exportations intra-européennes de déchets effectuées par les huit pays qui ont participé à cet audit sont destinées aux pays voisins. La plupart de leurs exportations hors Europe ont pour destination l'Asie et en particulier la Chine. La plupart des déchets qu'ils importent proviennent des pays voisins. À titre d'exemple, la Pologne importe le gros de ses déchets d'Ukraine, tandis que la Norvège importe l'essentiel des siens de Suède et du Danemark.

L'audit a révélé la pluralité des modes de transport des déchets utilisés. Le transport maritime est important pour les longues distances et pour les déchets pétroliers, alors que le transport routier est privilégié pour le transport intra-européen des DEEE et des voitures destinées à la casse, par exemple. Dans certains pays, les déchets sont également acheminés par les voies navigables et par le rail.

1.4 Trois options en matière de transfert de déchets

Le RETD prévoit trois options en matière de transfert transfrontalier de déchets (voir aussi la figure 1.4):

Interdiction

Le transfert ne peut être effectué. Cela peut être le cas en vertu d'une interdiction générale, comme celle frappant tout transfert de déchets dangereux à destination d'un pays non membre de l'OCDE pour y être éliminés définitivement, ou tout transfert non conforme à la politique nationale du pays de destination.

Notification («liste orange de déchets»)

Selon cette procédure, le transfert peut être effectué, à condition qu'un permis ait été délivré au préalable. Le détenteur des déchets doit introduire une demande de permis auprès des autorités compétentes dans le pays d'origine. Celles-ci évaluent alors si le transfert envisagé est autorisé par le RETD et s'il est conforme à la politique nationale (en matière de déchets). Elles communiquent avec les autorités compétentes du pays de destination. Une fois que le transfert a eu lieu, les autorités compétentes du pays d'origine doivent recevoir deux notifications de la part du pays de destination:

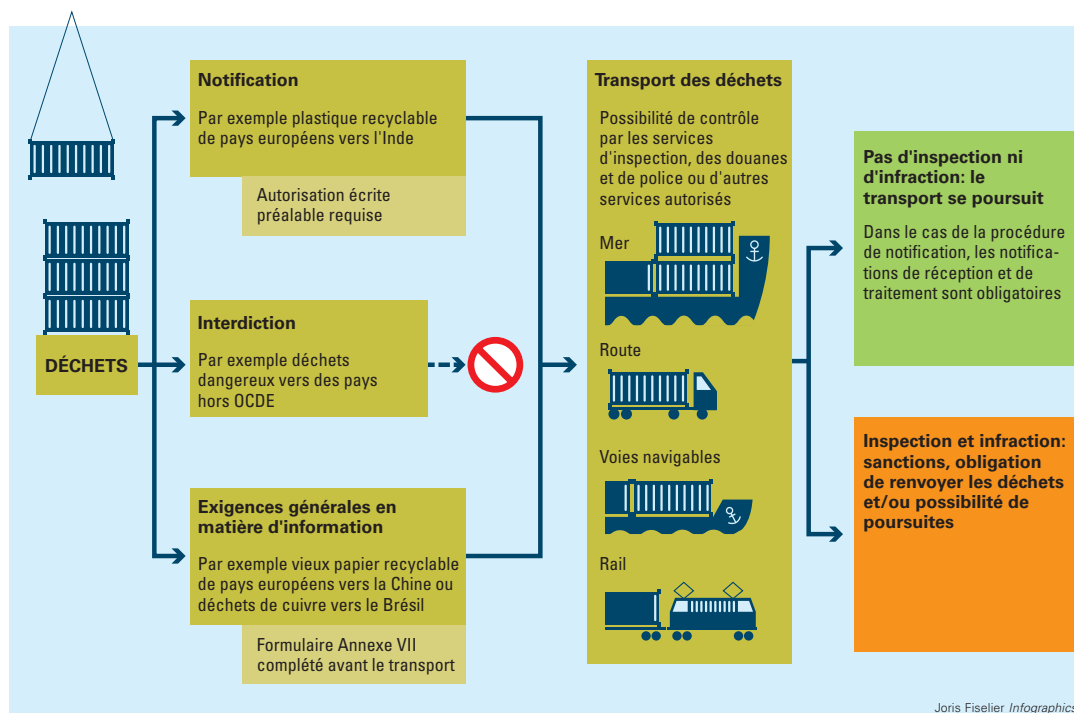
- une notification de réception (confirmation que les déchets sont arrivés);
- une notification de traitement (confirmation que les déchets ont été traités).

Les transferts de déchets soumis à cette procédure sont généralement considérés comme nocifs pour l'environnement et la santé. C'est le cas, par exemple, des transferts de films agricoles usagés d'un pays de l'UE vers la Malaisie à des fins de valorisation, ainsi que des transferts de nombreux types de déchets destinés à être éliminés définitivement au sein de l'EU/l'EEE/l'AELE.

Exigences générales en matière d'information («liste verte de déchets»)

Selon cette procédure, le transfert peut être effectué si le détenteur des déchets satisfait à des exigences générales en matière d'information (voir l'annexe VII du RETD) et garantit que le transfert est physiquement accompagné des informations requises. Le chargeur doit être en mesure de remettre ces informations en cas d'inspection. Les transferts de déchets soumis à cette procédure sont généralement considérés comme moins nocifs pour l'environnement et la santé. C'est le cas, par exemple, des transferts de vieux papier d'un pays de l'UE vers l'Inde à des fins de recyclage.

Figure 1.4 - Présentation simplifiée des trois procédures décrites dans le RETD



Les procédures relatives à la notification et aux exigences générales en matière d'information requièrent des flux internationaux d'information différents. Cet aspect sera développé à la section 2.6.

L'option applicable est fonction de différents facteurs, notamment le pays de destination, le type de déchets concernés, la méthode de traitement, la politique nationale dans ce domaine, voire une combinaison de ces divers éléments. Dans l'encadré ci-après, la ferraille sert d'exemple pour illustrer la complexité du problème.

Quelle option du RETD faut-il appliquer?

La ferraille non contaminée est classée parmi les déchets de la liste verte. Il suffit de compléter un formulaire Annexe VII si ces déchets métalliques sont exportés des Pays-Bas vers la France à des fins de valorisation (un recyclage par exemple). Si le détenteur souhaite une élimination définitive des déchets, il doit appliquer la procédure de notification. La ferraille destinée à être éliminée définitivement ne peut être exportée vers un pays hors OCDE (interdiction). Bien que les règles en matière de recyclage soient moins strictes, la situation dépend des régimes particuliers appliqués par les pays non membres de l'OCDE. Ainsi, l'Argentine a choisi d'interdire les importations de déchets métalliques, tandis que le Mali a opté pour la procédure de notification et que Hong Kong impose des procédures nationales supplémentaires.

1.5 Exigences découlant du RETD

Le RETD s'applique directement aux États membres de l'UE. Étant donné que ce règlement offre aux États membres une certaine latitude dans certains domaines, des modifications doivent être apportées à la législation nationale. Parmi les modifications importantes, il y a les règles concernant les garanties financières des transferts, l'application du règlement et la répression des infractions. L'article 50 du RETD donne la liste des exigences à remplir en matière d'application (voir l'encadré ci-après). Le RETD précise également qu'une autorité compétente doit être désignée.

Pour permettre d'évaluer la mise en œuvre du RETD, les auditeurs se sont intéressés à la manière dont les exigences définies dans le règlement sont remplies dans les huit pays concernés, avec une attention particulière pour les points suivants:

- les exigences en matière de mise en œuvre formelle (voir le chapitre 2);
- le nombre et la nature des inspections (voir le chapitre 3);
- la coopération internationale en matière de prévention et de détection des transferts illicites (voir le chapitre 3);
- les sanctions prévues et la manière dont elles sont réellement appliquées (voir le chapitre 4).

Article 50 du RETD (sur l'application dans les États membres)

1. Les États membres fixent les règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient à la Commission la législation nationale en matière de prévention et de détection des transferts illicites et les sanctions applicables à de tels transferts.
2. Les États membres prévoient, au titre des mesures d'application du présent règlement, notamment l'inspection des établissements et des entreprises, conformément à l'article 13 de la directive 2006/12/CE, et le contrôle de manière inopinée des transferts de déchets ou de leur valorisation ou élimination.
3. Les contrôles peuvent être effectués notamment:
 - a) à l'origine, avec le producteur, le détenteur ou le notifiant;
 - b) à destination, avec le destinataire ou l'installation;
 - c) aux frontières de l'Union; d) au cours du transfert au sein de l'Union.
4. Les contrôles des transferts de déchets comprennent l'inspection des documents, la confirmation de l'identité et, au besoin, le contrôle physique des déchets.
5. Les États membres coopèrent entre eux, bilatéralement ou multilatéralement, afin de faciliter la prévention et la détection des transferts illicites.
6. Les États membres désignent les membres de leur personnel permanent responsables de la coopération visée au paragraphe 5 ainsi que le ou les centres chargés des contrôles physiques visés au paragraphe 4. Ces informations sont transmises à la Commission qui les distribue sous forme de liste aux correspondants visés à l'article 54.
7. À la demande d'un autre État membre, un État membre peut prendre des mesures d'exécution à l'encontre de personnes soupçonnées d'être impliquées dans le transfert illicite de déchets et qui se trouvent dans cet État membre.

2 Mise en œuvre formelle et gestion de l'information

2.1 Introduction

Le RETD exige des États membres et des autres pays qui l'ont adopté qu'ils effectuent des contrôles des transferts de déchets. Toutefois, diverses dispositions formelles doivent être prises avant que les pays puissent lancer la mise en œuvre du règlement. Le présent chapitre commence par une description de la mise en œuvre de ces dispositions (voir la section 2.2) avant un examen de la classification des déchets et des deux cadres juridiques pertinents. Enfin, la section 2.5 est consacrée à la gestion de l'information relative au RETD.

2.2 Mise en œuvre formelle des exigences du RETD

Désignation de l'autorité compétente

Les huit pays ont tous désigné une autorité compétente, qui assure la responsabilité globale de l'émission des permis, de l'établissement des rapports à adresser à la Commission européenne et de la communication avec les autorités compétentes d'autres pays dans le domaine des procédures de notification. Dans la plupart des pays (à l'exception de l'Irlande, par exemple), les tâches de l'autorité compétente sont assurées par un service d'inspection, un ministère ou un organisme national.

Exemple 3 – Répartition des tâches de contrôle de l'application entre secteur public et secteur privé (Irlande)

En Irlande, une autorité locale, en l'occurrence, le conseil municipal de Dublin, a été désignée comme autorité nationale compétente pour le RETD. Elle a mis en place un office national des transferts transfrontaliers, le NTFSO (pour *National Transfrontier Shipment Office*), afin de mettre en œuvre et de faire appliquer le règlement. Le NTFSO joue également un rôle connexe pour éduquer les parties prenantes dans le domaine de la mise en œuvre du règlement et pour assurer la coordination avec le monde des entreprises et les organismes externes.

Les tâches de contrôle de l'application du RETD sont effectuées par une entreprise privée qui emploie neuf personnes. L'équipe qui en est chargée est pleinement responsable devant le conseil municipal de Dublin et rend compte directement au directeur du NTFSO. Elle effectue des contrôles des importations et des exportations, des installations de gestion de déchets, des négociants et des courtiers. Après une inspection, le contrôleur (chargé de veiller à la bonne application du règlement) adresse une recommandation au NTFSO sur l'éventuelle mesure à prendre. Celle-ci relève en dernier ressort d'une décision du NTFSO.

Les inspections sont effectuées et les règles en matière de sanctions sont en place

L'audit montre que des inspections sont menées dans les huit pays concernés et que des sanctions ont été intégrées dans la législation nationale. En outre, les procédures prévues par le RETD, qu'il s'agisse de la notification ou des exigences générales en matière d'information, ont été mises en place et plusieurs types d'inspections ont lieu. Les inspections et les sanctions sont détaillées aux chapitres 3 et 4.

Coopération bilatérale

Les auditeurs ont constaté que les huit pays avaient conclu des accords de coopération bilatérale ou mis en place des structures (de coopération non fondées sur un accord formel) avec d'autres pays, qui sont le plus souvent leurs voisins. La coopération bilatérale consiste en un échange d'informations entre les autorités compétentes à propos de transferts spécifiques, de réunions (d'experts, par exemple), d'opérations bilatérales de contrôle et de dispositions relatives à des transferts renvoyés en raison d'une violation du règlement.

Dans deux pays, les accords ou structures de coopération mettent un accent particulier sur le RETD. La Norvège, par exemple, coopère avec les autres pays nordiques dans le cadre d'un marché commun unique pour le traitement des déchets dangereux, conformément aux principes d'autonomie et de proximité. Dans d'autres pays, la coopération bilatérale présente un caractère plus large et moins spécifique. Ainsi, la Grèce et la Bulgarie se sont accordées pour mettre en place une coopération générale dans le domaine de la protection de l'environnement.

Exemple 4 – Coopération bilatérale

Les Pays-Bas coopèrent avec leurs voisins (l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni), mais aussi avec des pays comme la Chine et le Ghana. La coopération avec la Chine est en plein essor en raison du volume de déchets européens (en particulier du plastique) expédiés vers la Chine depuis les ports néerlandais. Dans les cas suspects, l'autorité compétente des Pays-Bas peut demander aux autorités chinoises de contrôler certains transferts.

Coopération multilatérale

L'audit coordonné a montré que les huit pays avaient mis en place une coopération multilatérale. Les activités les plus courantes sont les opérations IMPEL-TFS et Demeter (voir le chapitre 3 pour de plus amples informations à ce sujet).

Rapport à la Commission européenne (et au secrétariat de la convention de Bâle)

Les équipes d'audit ont constaté que les huit pays ont informé la Commission européenne et/ou le secrétariat de la convention de Bâle sur la mise en œuvre de l'article 50 du règlement. Toutefois, quatre des huit pays concernés ont présenté leur rapport annuel en retard. Dans deux pays, ce retard était dû à un manque de personnel au sein des institutions compétentes. Dans l'un des autres pays, il s'expliquait par le nombre élevé de corrections nécessaires à apporter pour améliorer la fiabilité des statistiques.

Dans son dernier rapport en date sur l'application du RETD, la Commission européenne fait référence aux rapports manquants et en retard des États membres (CE, 2012). La Commission souligne que, bien qu'aucune procédure d'infraction n'ait été lancée à ce jour, elle a néanmoins lancé une procédure «EU Pilot» pour enquêter sur les rapports manquants.

2.3 Classification des déchets

La définition donnée par le RETD du mot «déchets» se fonde sur celle figurant dans la directive européenne sur les déchets, à savoir «toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire». Cette définition générale signifie que l'autorité compétente doit l'interpréter, par exemple lorsqu'elle évalue si une cargaison doit être classifiée comme déchets électroniques ou comme ordinateurs d'occasion. Cette classification est également nécessaire pour déterminer si les déchets transférés relèvent de la liste verte ou de la liste orange et donc si le transfert est soumis à la procédure de notification ou s'il suffit de répondre aux exigences générales en matière d'information.

Dans de nombreux cas, les auditeurs ont constaté des différences d'interprétation dans la détermination et la classification des déchets. Ainsi, lors d'un contrôle de déchets de plastique, tel inspecteur pourrait les considérer comme du plastique propre (auquel cas il suffit de répondre aux exigences générales en matière d'information), tandis que tel autre pourrait conclure que le plastique est contaminé par des déchets de métal et de papier (ce qui implique une notification).

Ces différences d'interprétation entre inspecteurs sont toutefois inévitables, étant donné que le RETD ne définit pas de manière explicite la différence entre déchets propres et déchets en mélange. Le cinquième exemple illustre la situation aux Pays-Bas, où une tentative d'introduction de lignes directrices dans ce domaine a eu lieu en 2011. Il montre les difficultés pratiques et juridiques rencontrées par les autorités nationales lorsqu'elles essaient d'harmoniser leur interprétation du RETD.

Exemple 5 – Tentative néerlandaise d'harmonisation de l'interprétation de la notion de déchets

À partir de quel moment le vieux papier est-il si contaminé qu'il doit être rangé parmi les ordures ménagères? Le RETD ne fixe pas de limites quantitatives. En 2011, le service d'inspection néerlandais en charge des matières environnementales a essayé d'en établir par l'instauration de normes de contamination pour trois types courants de déchets: la ferraille, le plastique et le papier. Au cours de l'élaboration de ces normes, le service en question a consulté plusieurs organisations industrielles et étudié les normes appliquées dans d'autres pays. Dans la pratique toutefois, les normes ont rencontré une certaine résistance. Le service d'inspection a même perdu un procès, bien qu'en appel, il ait obtenu gain de cause.

La définition générale qui est donnée du mot «déchets» a deux conséquences:

1. elle rend plus difficile l'application du RETD, en particulier lorsque les déchets sont transférés intentionnellement sous le régime des exigences générales en matière d'information (pour les déchets de la liste verte), en dépit du fait que la procédure de notification (pour les déchets de la liste orange) est requise;
2. la gestion de l'information perd en pertinence, en raison d'un biais général lors de l'enregistrement des données relatives aux déchets, mais aussi lors de la comparaison des informations entre les différents pays et organisations.

2.4 Deux cadres juridiques et deux systèmes de codage

Les organismes chargés de veiller à l'application du règlement doivent composer avec deux cadres juridiques: le cadre réglementaire international des douanes et le cadre RETD/Bâle. Les différences entre ces deux cadres compliquent l'application du RETD parce que les codes utilisés dans les déclarations en douane doivent être convertis en codes Bâle pour permettre d'identifier les déchets.

Ainsi, une cargaison peut être déclarée en douane comme des éléments en aluminium, alors qu'il s'agit en réalité de déchets d'aluminium. De même, une cargaison peut être présentée comme des composants électroniques, alors que selon le RETD, la marchandise doit être classifiée comme déchets. Sans lien explicite ou automatique aux codes Bâle, les transferts risquent de ne pas être identifiés comme tels, ce qui signifie que les services douaniers risquent de ne pas toujours se rendre compte que des marchandises en transit sont en réalité des déchets. Pour la douane, la conversion peut être difficile à réaliser, notamment dans le cas de déchets en mélange et parce qu'en général, les douaniers ne disposent pas de connaissances techniques approfondies.

Les différences rendent plus difficile l'utilisation des déclarations en douane pour l'application du RETD en fonction des risques. La Commission européenne (DG TAXUD) travaille actuellement à une table de conversion, mais celle-ci n'est pas encore opérationnelle. L'un des huit pays participant à l'audit (en l'occurrence les Pays-Bas) s'est également lancé dans l'élaboration d'une table de conversion qui fait le lien entre les codes douaniers (pour les marchandises) et les codes Bâle ainsi que d'autres sources pertinentes. Comme les codes de marchandises de l'UE et les données nationales changent sans cesse, la table requiert une mise à jour régulière.

Dans un rapport de 2010, la Commission européenne reconnaît le défi que représente l'absence de lien entre les codes Bâle et les codes douaniers. La direction générale de la fiscalité et de l'union douanière s'emploie pour l'instant à adapter et à harmoniser certains codes Bâle afin de les accorder avec les codes douaniers. L'objectif est une harmonisation de certains codes d'ici 2017.

La deuxième différence entre les deux cadres réside dans le fait que le RETD impose au détenteur des déchets de préciser la destination finale dans les documents, alors que les services douaniers demandent de mentionner le prochain pays de transit dans la déclaration en douane, la destination finale n'étant pas toujours précisée. Cette différence rend plus difficile l'application du RETD. Exemple: des déchets d'un pays européen ont pour destination finale l'Inde, mais transitent par les Émirats arabes unis (EAU). Selon le RETD, les déchets peuvent être transférés vers les EAU mais pas vers l'Inde. Toujours selon le RETD, les documents devraient mentionner l'Inde comme pays de destination (finale). Toutefois, s'ils indiquent les EAU comme destination, les services douaniers peuvent autoriser le transfert, car selon la législation douanière, seule la prochaine destination doit être documentée et il ne s'agit pas forcément de la destination finale. Les dispositions du RETD n'autorisent pas cette pratique puisqu'une exportation de déchets à destination de l'Inde peut exiger une autre procédure, voire être interdite.

2.5 Gestion de l'information au sein des pays

Les huit ISC ont évalué comment la gestion de l'information (voir l'encadré ci-après) est organisée dans leurs pays respectifs et dans quelle mesure cette organisation affecte l'application du RETD.

Dans le contexte du RETD, un système de gestion de l'information fait référence à toutes les données, à tous les systèmes informatiques et à toutes les infrastructures en lien avec les flux d'informations, ainsi que le stockage et le classement de celles-ci. La principale norme d'audit est que, tant au sein des pays qu'entre ceux-ci, des systèmes informatiques et des informations sur les mesures d'exécution existent et soient partagés afin de permettre de suivre, d'évaluer et d'améliorer ces mesures. Les informations relatives à l'application doivent être fiables, valables et à jour. Cela nécessite, par exemple, que plusieurs sources d'informations et bases de données soient connectées afin d'éviter les failles ou les doubles comptabilisations lors de l'enregistrement. Par ailleurs, la manière dont l'information est collectée et traitée par tous les organismes chargés de veiller à l'application du règlement doit s'appuyer sur les mêmes principes et les mêmes définitions.

Enregistrement des données RETD dans les pays

Les données RETD englobent toute information concernant le RETD (et son application), c'est-à-dire les données relatives à la production et au traitement de déchets d'un pays, au nombre de transferts de déchets (tant de la liste verte que de la liste orange), au nombre de procédures de notification, au nombre de transferts contrôlés, au nombre et au type de violations du RETD relevées, au flux de déchets concerné, au volume de déchets, ainsi qu'aux mesures de sanction appliquées. Les huit audits montrent que la fiabilité des données enregistrées est faible dans de nombreux pays et que la manière dont cet enregistrement a lieu varie d'une organisation à l'autre.

Exemple 6 – Échange électronique d'informations et accès aux bases de données (Pologne)

En Pologne, les bases de données informatisées utilisées par les services d'inspection chargés de la protection de l'environnement, les services douaniers et ceux en charge de la surveillance des frontières n'étaient pas interconnectés. Le partage limité, par les organismes susmentionnés, des données sur les transferts transfrontaliers de déchets provoquait des retards dans l'échange d'informations sur les permis, les transferts et le signalement de transferts illicites. Cette situation a eu pour effet de saper l'efficacité avec laquelle le RETD a été appliqué.

1. Données relatives à la production totale de déchets

Dans une mesure plus ou moins grande, tous les audits ont révélé des problèmes concernant la fiabilité des informations relatives à la production de déchets, fiabilité qui a été jugée très faible dans deux pays. Ce constat s'explique par le fait que les données sur les différents types de déchets sont puisées dans des rapports annuels établis par les producteurs de déchets et sont ensuite traitées par diverses institutions compétentes, sans qu'il y ait toutefois de contrôle croisé ni de vérification avant leur saisie dans les bases de données administratives, puis dans les bases de données officielles. Par conséquent, il peut aisément y avoir d'importantes divergences entre les données provenant de différentes sources.

La méthode de calcul peut également être la cause d'un manque de fiabilité des données relatives au volume total de déchets produits. Ainsi, les quantités de déchets municipaux et de construction en Slovénie sont parfois davantage estimées que mesurées. De même, les statistiques ne tiennent pas compte de tous les déchets et ignorent ceux qui ne sont pas concernés par la procédure de notification. Enfin, il se peut que les chiffres relatifs à la production annuelle de déchets ne soient pas comparables d'une année à l'autre en raison de modifications dans la définition des déchets.

2. Données relatives aux installations de traitement de déchets

Quatre pays ont déclaré ne pas disposer de données précises sur les installations de traitement de déchets (recyclage et transformation), ni sur leur capacité de traitement au niveau national. Ils ne tiennent ni registre national ni base de données centrale recensant toutes les installations de traitement, ce qui signifie que leurs institutions compétentes ne disposent pas d'une vue d'ensemble de la capacité de traitement disponible pour tous les types de déchets et toutes les procédures de traitement. Par conséquent, il est difficile d'évaluer leur autonomie en matière de traitement des déchets et d'expliquer les raisons sous-tendant les exportations et les importations de déchets.

Exemple 7 – Pas de collecte centralisée des données (Bulgarie)

En Bulgarie, une grande quantité de données est enregistrée dans le domaine des importations et exportations de déchets. Toutefois, toutes ces informations sont collectées par différentes organisations à différentes fins et les statistiques qui en sont tirées ne sont pas comparables. Il n'existe aucune autorité nationale qui collecte et systématise les données relatives aux transferts de déchets.

3. Données relatives aux exportations et aux importations

Plusieurs pays ont fait état, dans une plus ou moins grande mesure, d'un manque de données exhaustives sur les exportations et les importations de déchets. C'est pourquoi il est difficile d'estimer le volume réel de déchets exportés ou importés chaque année vers ou depuis un pays donné. Cette situation s'explique en premier lieu par le fait que les déchets relevant de la liste verte ne requièrent pas de permis d'exportation.⁸ La deuxième raison réside dans le fait que les entreprises demandent une notification pour le volume maximum de déchets de la liste orange qu'ils s'attendent à transférer. Dans la plupart des cas, il n'y a pas d'informations disponibles sur le volume de déchets réellement transféré.

Le dernier rapport en date de la Commission européenne sur l'application du RETD (CE, 2012) fait également mention de problèmes relatifs à la qualité des données. Dans de nombreux cas, les données fournies par le pays d'expédition ne correspondent pas à celles renseignées par le pays de destination. Plus précisément, il y avait un décalage de 27% entre les exportations et les importations déclarées de déchets dangereux parmi les États membres de l'UE en 2009, la marge d'erreur étant plus élevée dans le cas des exportations que des importations. Au cours de la même année, l'écart entre les exportations et les importations d'autres déchets notifiés parmi les États membres

⁸ Les procédures fondées sur la notification et sur les exigences générales en matière d'information font appel à des flux d'informations internationaux différents, qui sont détaillés à la section 2.6.

de l'UE a avoisiné 36 %, avec une marge d'erreur plus élevée pour les importations que pour les exportations.

En 2012, la Cour des comptes européenne a également souligné la difficulté de produire des statistiques européennes crédibles et fiables.

4. Données relatives au nombre d'inspections RETD

Dans la plupart des pays, les organismes compétents fournissent des informations sur le nombre d'inspections effectuées chaque année, ainsi que sur le nombre et l'objet des infractions relevées. Toutefois, les informations ne sont pas toujours exhaustives et exactes, parce que les inspections sont menées par différentes organisations, qui ont chacune leur propre méthode d'enregistrement. Les contrôles des transferts de déchets sont souvent effectués dans le cadre d'une inspection plus large ou d'une enquête sur les déchets et ne sont dès lors pas toujours répertoriés comme tels.

Des données détaillées sur l'application du RETD sont disponibles en Hongrie. Les autorités hongroises disposent de données sur la production de déchets, sur les flux de déchets et sur les infractions détectées. Le nombre total d'inspections est toutefois inconnu, parce que les douaniers effectuent souvent des inspections générales, qui incluent une vérification des transferts de déchets dans le cadre de la procédure de dédouanement, et qu'ils ne recensent pas les contrôles des transferts de déchets dans une catégorie distincte.

Les équipes d'audit ont estimé que les huit pays n'avaient pas formulé de politiques ni pour guider leurs inspecteurs en ce qui concerne les enregistrements, ni pour éviter les lacunes dans l'enregistrement et les doubles comptabilisations d'inspections et d'infractions.

5. Données relatives aux transferts illégaux

Tous les pays possèdent des données sur le nombre de transferts interceptés et d'infractions relevées. Toutefois, la plupart n'enregistrent pas les sanctions appliquées. Différentes organisations sont engagées dans ces procédures et ne partagent pas toujours les informations entre elles.

Pas d'intégration des systèmes d'information

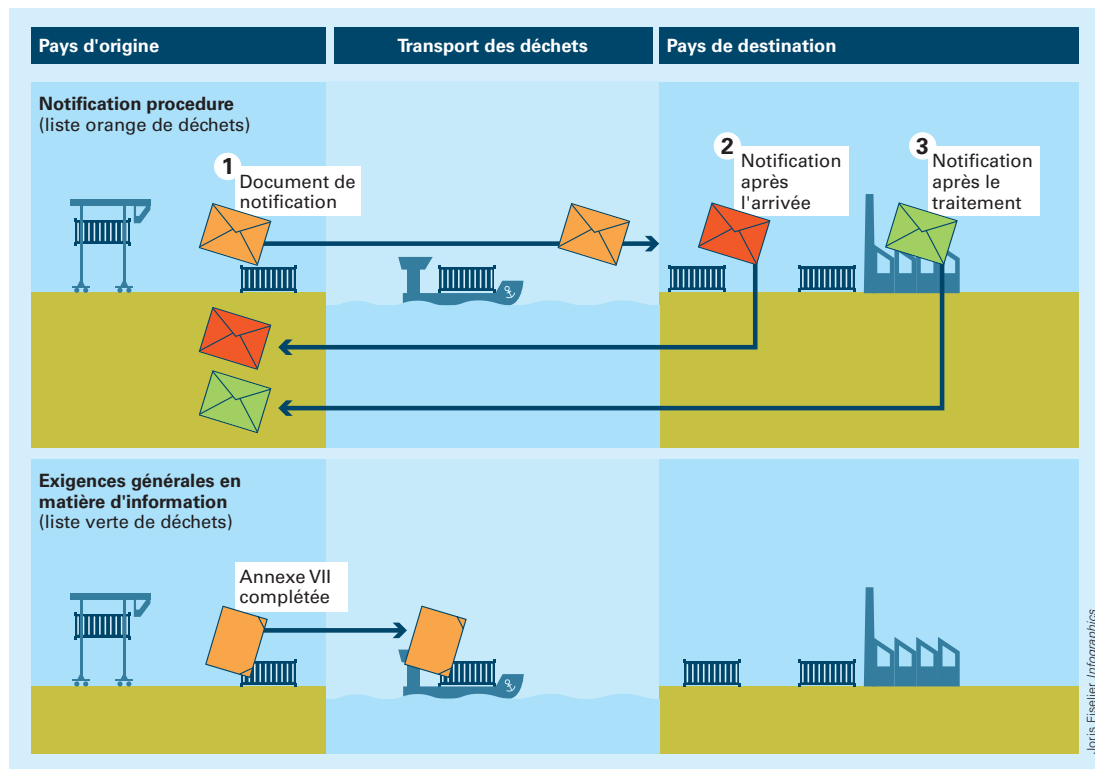
Dans tous les pays participants, les organismes chargés de veiller à l'application du RETD disposent pour ce faire de systèmes informatiques pour l'enregistrement des données. Toutefois, aucun pays ne possède de systèmes d'information totalement compatibles entre eux (par exemple pour l'interprétation des définitions et l'enregistrement des activités) ou reliés aux bases de données d'autres organisations. Aucun des huit pays concernés ne dispose de bases de données entièrement intégrées contenant toutes les données pertinentes. Sans base de données exhaustive, il est difficile d'utiliser l'information à des fins d'application (pour l'analyse des risques, par exemple).

2.6 Échange d'informations entre pays

Selon les procédures du RETD (voir la section 1.4), il existe deux types d'échange d'informations entre pays. Comme l'illustre la figure 2.1, la procédure de notification est caractérisée par trois flux d'informations, tandis que lorsque les exigences

générales en matière d'information suffisent, il ne faut pas de flux structurel d'informations entre les pays.

Figure 2.1 - Flux d'informations requis entre pays dans le cas d'une notification et dans celui des exigences générales en matière d'information



Flux d'informations dans le cas de déchets relevant de la liste orange

Selon la procédure de notification, l'échange international d'informations sur les transferts consiste en trois flux d'informations:

1. des informations adressées par le pays d'origine au pays de destination et portant sur l'approbation de la notification (prévue) d'un transfert de déchets. L'autorité compétente du pays d'origine échange des informations sur le transfert projeté avec l'autorité compétente du pays de destination;
2. une notification de réception adressée par le pays de destination au pays d'origine pour informer ce dernier que les déchets sont arrivés à destination;
3. une notification de traitement adressée par le pays de destination au pays d'origine pour informer ce dernier que les déchets ont été traités.

Il existe une initiative baptisée EUDIN (European Data Interchange for Waste Notification System) en vue d'élaborer un système d'échange de notifications numériques, mais elle se limite pour l'instant à quelques pays européens.

L'exemple 8 illustre le possible manque de fiabilité du système de notification (voir aussi le point 3.3.6). L'exemple 9 illustre les difficultés rencontrées par la Norvège dans le suivi d'un transfert du lieu d'origine au lieu de destination.

Exemple 8 – Exportations de déchets de plastique des Pays-Bas vers Hong Kong⁹

Selon les estimations effectuées en 2010 par le service d'inspection du VROM (ancien ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement), la moitié du volume total des déchets de plastique des Pays-Bas est exportée vers Hong Kong, malgré sa capacité limitée à traiter ce type de déchets. Il est plus que probable que les déchets sont transférés pour l'essentiel, voire intégralement, en Chine, sans aucune garantie d'un traitement par une entreprise de recyclage agréée. Comme le dernier maillon de la chaîne n'est pas visible, l'information relative au fonctionnement de l'ensemble de la chaîne de gestion des déchets est limitée.

Exemple 9 – Erreurs dans les déclarations et erreurs administratives (Norvège)

En Norvège, le système de déclaration existant se fonde sur la soumission de formulaires papier. De nombreux déchets font l'objet de déclarations incorrectes, et des erreurs sont également commises lors de la saisie manuelle des informations dans la base de données relatives aux déclarations. Bien que ce système revête une grande importance dans le cadre du contrôle de l'obligation des producteurs de déchets de transférer ces derniers pour qu'ils soient traités, il n'est pas possible de retracer la piste complète de tous les déchets jusqu'à leur élimination définitive. Le système de déclaration ne permet donc pas de savoir si les déchets ont été correctement traités, ce qui complique le contrôle effectif du parcours des déchets transférés pour traitement. Les erreurs se traduisent également par des inexactitudes manifestes concernant certains déchets dans les statistiques.

Gestion de l'information dans le cas de déchets de la liste verte

Les transferts de déchets pour lesquels il suffit de satisfaire aux exigences générales en matière d'information ne requièrent pas d'enregistrement au cas par cas, contrairement aux déchets soumis à la procédure de notification. Tous les pays ont déclaré que les déchets transférés sous le régime des exigences générales en matière d'information n'étaient pas repris dans les statistiques. Il n'existe pas de système d'information international pour le suivi et l'évaluation des transferts de déchets relevant de ce régime. Les statistiques relatives à ces derniers et utilisées au niveau international se fondent sur les déclarations annuelles transmises par les entreprises spécialisées dans le transfert de déchets, sur les rapports publiés par l'industrie de traitement des déchets, sur les statistiques commerciales ou d'autres sources connexes. Ainsi, il est généralement admis, grâce à une vérification croisée des totaux, qu'il est uniquement possible d'estimer le volume des déchets de la liste verte dans chaque pays, sauf dans les pays situés aux frontières de l'UE, où les autorités douanières enregistrent tous les transferts transfrontaliers. Toutefois, le problème de conversion entre les codes douaniers et les codes Bâle complique la situation.

⁹ Une étude commandée par la Commission européenne comporte un examen approfondi de la position de Hong Kong sur le marché international des déchets (O'Laoire Russell Associates, 2011).

3 L'application du RETD

3.1 Introduction

Le RETD requiert, de la part des États membres ainsi que des autres pays qui ont adopté le règlement, qu'ils contrôlent les transferts de déchets. En d'autres termes, ils sont tenus de veiller à l'application du RETD. Toutefois, il incombe aux autorités nationales de décider elles-mêmes de la manière de procéder. Elles ont toute liberté pour élaborer leur propre politique concernant le type et le nombre d'inspections, ainsi que les autres types de mesures d'exécution. C'est pourquoi la manière dont le RETD est appliqué a tendance à varier d'un pays à l'autre.

Le présent chapitre décrit comment les huit pays participant à l'audit appliquent le RETD et précise si les mesures prises sont cohérentes avec l'objectif du RETD en général et avec les dispositions en matière d'application en particulier (voir la section 1.5). Ces obligations impliquent que des contrôles doivent être effectués et porter sur les documents et, le cas échéant, sur les déchets proprement dits. Les autorités sont également tenues de coopérer à la lutte contre les transferts illicites.

La section 3.2 est consacrée au réseau de contrôle de l'application, tandis que la section 3.3 traite de la stratégie de contrôle de l'application du règlement, de sa mise en œuvre, des ressources disponibles pour l'application et de la vérification des notifications. La section 3.4 est centrée sur les informations disponibles sur l'efficacité des mesures d'exécution. Le chapitre se clôture sur l'examen de toute une série de développements récents (section 3.5).

3.2 Réseau de contrôle de l'application

Entités chargées du contrôle de l'application

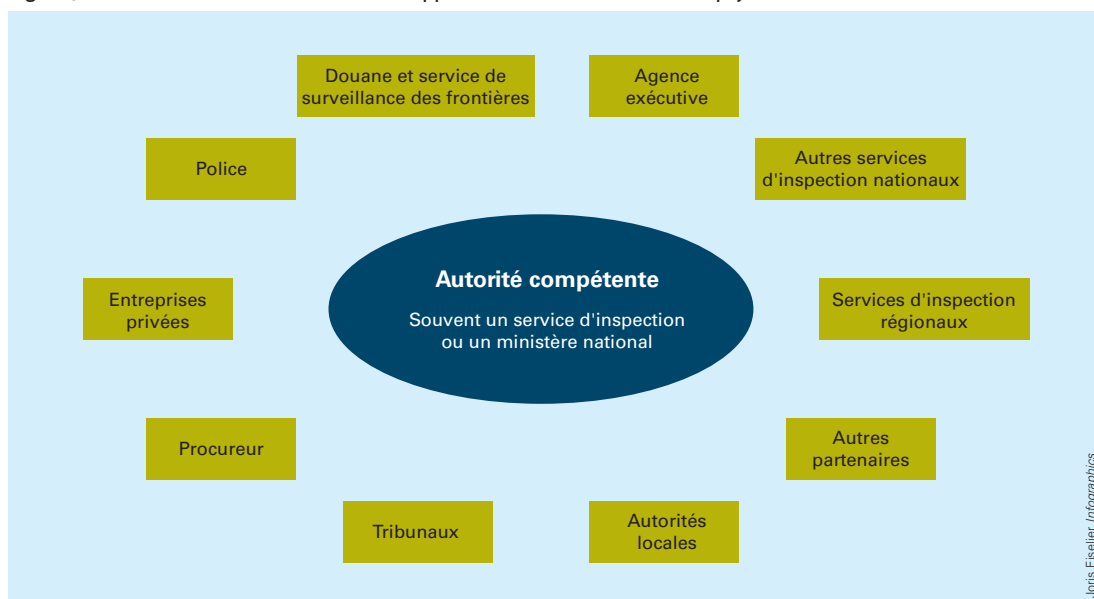
Dans les huit pays, de multiples organisations sont chargées de faire appliquer le RETD. Le réseau chargé du contrôle de l'application du règlement se compose généralement de l'autorité compétente, de la douane et de la police. La douane joue un rôle essentiel dans le contrôle des transferts de déchets aux frontières européennes, tandis que dans de nombreux pays, les forces de police vérifient les transferts intérieurs qui empruntent les voies navigables, la route ou le rail. Dans certains des huit pays concernés par l'audit, le réseau compte aussi les parquets, les services d'inspection, les services de surveillance des frontières et les entités chargées de la mise en œuvre de la politique administrative. La plupart des services concernés, voire tous, ont d'autres tâches à exécuter que le seul contrôle de l'application du RETD.

Le nombre d'entités chargées de contrôler l'application du règlement varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, il n'y a que trois organisations concernées; dans d'autres, elles sont plus de six. La figure 3.1 est un diagramme qui représente le réseau de contrôle de l'application, avec les organisations concernées.

En raison des nombreuses organisations engagées dans le processus, le contrôle de l'application du RETD est fragmenté dans la plupart des pays, ce qui pose certaines difficultés en matière de coordination du réseau. Les audits nationaux révèlent que cette fragmentation entrave l'application dans trois des huit pays concernés, tandis

que dans les cinq autres, la coordination des opérations de contrôle et la coopération entre les différentes organisations sont suffisantes.

Figure 3.1 - Possibles réseaux de contrôle de l'application du RETD dans les huit pays



Coopération entre partenaires du réseau

Dans la plupart des pays, les entités chargées du contrôle de l'application ont signé des accords de coopération et, dans certains cas, spécifiquement pour le RETD. Dans deux pays, bien qu'ils soient dotés d'un réseau de coopération informelle, aucun accord formel n'existe.

Le degré de coopération varie d'un pays à l'autre. Certaines équipes d'audit ont fait état d'une coopération étendue, avec notamment des inspections conjointes, alors que dans d'autres pays, aucune campagne pour l'application du règlement n'est organisée. Dans certains pays concernés par l'audit, les entités chargées du contrôle de l'application coopèrent également dans le domaine de la formation du personnel. Dans la plupart des rapports d'audit, le niveau de la coopération est jugé adéquat au regard des accords conclus ou malgré l'absence d'accord, selon le cas. La plupart des équipes d'audit ont conclu que la coopération avait un effet positif sur les opérations de contrôle de l'application.

L'échange d'informations numériques au sein du réseau de contrôle de l'application est limité dans les huit pays participants (voir aussi la section 2.5). Il n'existe pas de base de données exhaustive contenant tous les types de données appropriées en matière d'inspections et d'évaluation des opérations de contrôle de l'application. La plupart des rapports d'audit nationaux semblent indiquer que le manque de partage des informations peut compliquer les inspections et la coopération. Certains font également mention de l'entrave que constitue le manque d'interface numérique pour le contrôle, sur la base des informations, ainsi que pour l'évaluation de la politique de contrôle.

Plusieurs exemples de coopération figurent ci-après (exemples 10 à 12).

Exemple 10

En Hongrie, la douane a commencé à harmoniser les règlements douaniers, environnementaux et de police sous la forme d'un mode opératoire commun. Les autorités douanières ont également élaboré de nouveaux accords de coopération avec les autorités compétentes ainsi qu'avec l'organisation chargée de contrôler les marchandises dangereuses et d'assurer la gestion des catastrophes.

Exemple 11

Les contrôles généraux du transport routier effectués aux Pays-Bas illustrent bien l'approche globale assurée par plusieurs entités chargées du contrôle de l'application de la réglementation. Le respect d'un large éventail de règlements (dont le RETD) est vérifié à l'aide d'une liste de vérification. Ce contrôle prend entre 20 et 30 minutes. Les agents de police sont assistés par des douaniers et des contrôleurs issus d'un certain nombre de services d'inspection nationaux et susceptibles d'apporter leur aide ou de reprendre des cas plus complexes.

Exemple 12

Les entités chargées du contrôle de l'application en Grèce ont décidé d'utiliser un modèle de «rapport d'autopsie» pour leurs inspections RETD. Désormais, ce modèle est également utilisé par les inspecteurs des services environnementaux.

3.3 Stratégie de contrôle de l'application et mise en œuvre

Cette section s'ouvre sur l'examen de la stratégie et des plans annuels dans les huit pays. Elle se poursuit par celui du nombre et du type d'inspections, ainsi que par la description de la coopération multilatérale mise en œuvre pour faire appliquer le RETD, des ressources disponibles pour contrôler l'application du règlement et de la vérification des notifications.

3.3.1 Stratégie et plans annuels

Les ISC qui ont pris part à l'audit ont cherché à déterminer si les autorités avaient élaboré une stratégie pour faire appliquer le RETD et si les organisations concernées avaient élaboré un plan pour leurs inspections. Elles ont également analysé le contenu de la stratégie et des plans d'inspection et examiné si des priorités avaient été établies et si une évaluation des risques avait été effectuée.

Les audits ont révélé que tous les pays concernés, sauf deux, avaient élaboré une stratégie et/ou des plans annuels pour le contrôle de l'application du RETD. Toutefois, la nature de la stratégie et des plans s'est révélée différente d'un pays à l'autre. Deux pays ont adopté une stratégie détaillée ou un plan annuel approfondi. Dans tous les autres pays, sauf un, il existe des plans d'audit pour les organisations engagées dans le processus. Ces plans précisent le nombre d'inspections à effectuer par l'entité concernée. Dans certains pays, les inspections prévues se fondent, dans une certaine mesure, sur les risques déterminés au préalable.

La grande différence entre les pays qui ont élaboré une stratégie ou un plan approfondi et les cinq autres pays réside dans le fait que le contrôle de l'application dans le premier groupe s'appuie davantage sur les risques. Ces pays cherchent à centrer leurs contrôles sur les transferts présentant un risque relativement élevé de non-conformité. Pour pouvoir appliquer ce type de stratégie, les autorités ont besoin d'informations sur les principaux flux de déchets et sur les forces du marché qui les sous-tendent. De même, elles doivent avoir analysé les risques de non-conformité et disposer d'une infrastructure informatique qui leur permet de sélectionner les transferts à haut risque à faire contrôler par des inspecteurs de terrain dûment formés. Dans les deux pays qui se sont dotés d'une stratégie de contrôle de l'application, ces conditions sont remplies totalement ou partiellement. Aucune analyse explicite des risques ne sous-tend les opérations de contrôle de l'application dans les autres pays. L'exemple 13 décrit la stratégie adoptée en Pologne.

Exemple 13 – La stratégie polonaise

En Pologne, les services d'inspection chargés de la protection de l'environnement, le service qui s'occupe de la surveillance des frontières, ainsi que le ministère des finances (auquel ressortit la douane polonaise) ont approuvé des plans d'inspection annuels qui définissent les travaux à réaliser par les services d'inspection. Il incombe aux directeurs des unités régionales de planifier en détail le nombre d'inspections, leur fréquence et les sites à contrôler.

3.3.2 Nombre d'inspections

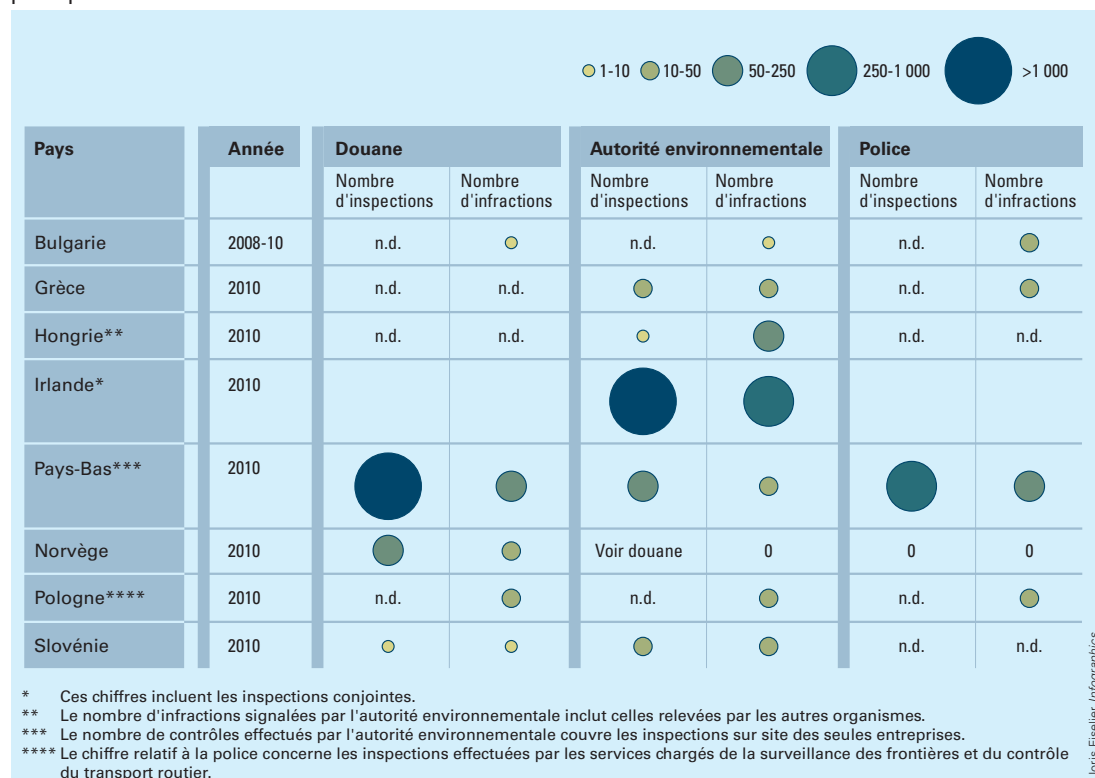
La figure 3.2 fournit des informations sur le nombre d'inspections effectuées en 2008, en 2009 et en 2010 (l'annexe 2 comporte encore davantage de détails). Au cours de cette période, les huit pays ont tous, au minimum, effectué quelques contrôles de transferts internationaux de déchets.¹⁰ Des informations complètes ou partielles sont disponibles pour sept pays: le nombre d'inspections réalisées sur une base annuelle varie entre dix et plusieurs milliers. Les Pays-Bas et l'Irlande ont effectué - et de loin - le plus grand nombre d'inspections. L'omniprésence des Pays-Bas reflète le statut de ce pays en tant qu'important exportateur de déchets et que zone de transit majeure pour les exportateurs de déchets d'autres pays européens. Toutefois, pour la plupart des pays, il est difficile de tirer une quelconque conclusion quant à l'adéquation du nombre d'inspections réalisées par rapport à l'ampleur du flux international de déchets. Cette difficulté s'explique par le manque de données fiables sur le nombre d'inspections, par le manque d'informations sur le taux de conformité et sur l'efficacité des mesures d'exécution (voir la section 3.4), ainsi que par l'absence, dans la plupart des pays, d'analyse des risques pour étayer la stratégie de contrôle.

Plusieurs audits nationaux mettent en doute la fiabilité du nombre d'inspections et du nombre d'infractions communiqués par les autorités. Ainsi, dans l'un des pays concernés, les informations fournies par l'autorité compétente n'étaient pas cohérentes avec celles transmises par la douane et la police, parce que des méthodes différentes ont été utilisées pour améliorer la qualité des données. Dans plusieurs pays, les données relatives à certaines années ou à certains organismes chargés de

¹⁰ Aucune information sur le nombre d'inspections effectuées n'est disponible pour deux pays, mais le fait que des infractions ont été signalées implique que des inspections ont eu lieu.

veiller à l'application du règlement faisaient défaut en raison de l'absence d'un système d'information complet (voir la section 2.4), d'erreurs commises au cours de l'enregistrement initial et du manque d'instructions sur la manière de les traiter, d'une double comptabilisation des inspections conjointes ou d'un enregistrement incomplet lors des inspections générales (les agents de terrain ne peuvent signaler l'inspection si aucune infraction n'est constatée). Par ailleurs, une définition générale de la notion de déchet peut fausser les chiffres, notamment lorsque les déchets sont transférés comme biens d'occasion (voir la section 2.3).

Figure 3.2 - Inspections relatives au respect du RETD et infractions relevées en 2010 par les autorités dans les huit pays participants



Exemple 14 – Intensification des efforts en Hongrie

L'ISC de Hongrie a conclu que les opérations de contrôle de l'application du règlement se sont renforcées après la période d'audit, c'est-à-dire en 2011. Les règlements ont été harmonisés et les procédures, actualisées. Le nombre d'audits, de cours de spécialisation suivis et d'autres activités de formation a également augmenté.

3.3.3 Types d'inspections

Les États membres sont obligés d'agir pour faire appliquer le RETD en inspectant les installations et en contrôlant par sondage les transferts de déchets ou la valorisation/l'élimination de ces derniers. Ces contrôles peuvent être effectués aux frontières de l'UE et/ou lors des transferts à l'intérieur de l'UE. Il incombe aux autorités nationales de décider du nombre et de la nature de ces inspections.

Les contrôles doivent englober la documentation et, le cas échéant, la nature des déchets. Le RETD impose également l'application des critères ci-après:

- aucun déchet ne peut être exporté vers une destination interdite;
- les déchets doivent être exportés dans le respect de la procédure de notification;
- si la procédure de notification n'est pas d'application, le formulaire Annexe VII doit être présent et complet.

Contrôles des transferts

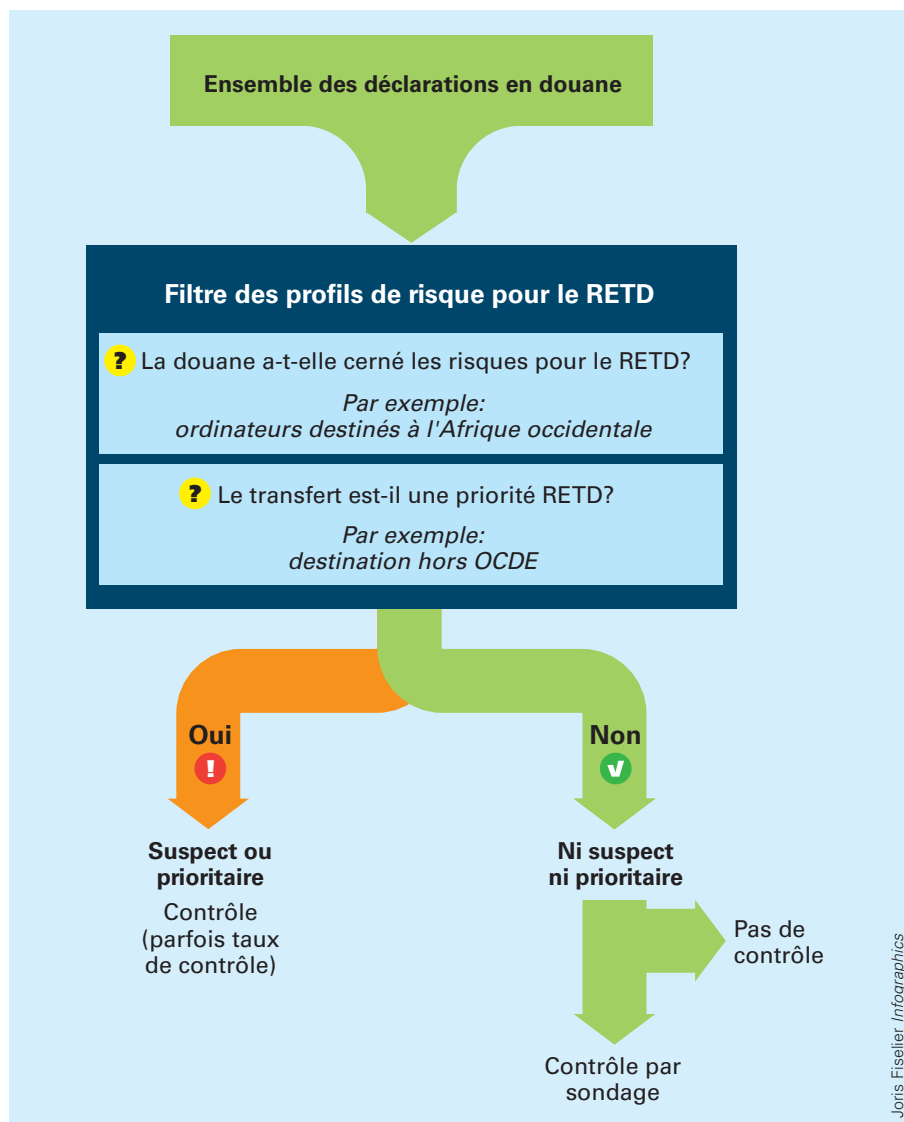
Pour les transferts, tous les pays recourent aux traditionnels contrôles effectués par des douaniers, des inspecteurs environnementaux, des policiers, des gardes-frontières ou des équipes mixtes de ces services. La sélection des transferts se fait de manière aléatoire ou se fonde sur les risques. La moitié des pays audités ont opté pour les inspections fondées sur les risques ou les deux types d'inspections, tandis que les autres ont choisi l'échantillonnage aléatoire. Il n'a pas été possible de comparer les résultats des deux stratégies en raison des problèmes de qualité des données évoqués plus haut.

La figure 3.3 présente un exemple de stratégie de contrôle fondée sur les risques, mais recourant à la fois aux inspections fondées sur les risques et aux contrôles aléatoires.

Exemple 15

En Irlande, le NTFSO a opté pour une approche fondée sur les risques en ce qui concerne les inspections des installations de gestion de déchets. Toutefois, toutes les inspections portuaires relatives à des importations, à des exportations et à des produits ont lieu sur une base aléatoire.

Figure 3.3 - Stratégie fondée sur les risques pour les inspections effectuées par des services douaniers



Inspections des installations

Dans six pays, la stratégie de contrôle de l'application du règlement comprend des inspections des centres de collecte de déchets ou des installations des exportateurs de déchets. Ces contrôles peuvent également porter sur la manutention de marchandises en retour. En Norvège, par exemple, le contrôle d'entreprises qui assurent la reprise des DEEE a permis de découvrir des transferts illicites de déchets. Les inspections de ce type peuvent contribuer à sensibiliser davantage les entreprises aux procédures du RETD et à prévenir l'arrivée de déchets dans le circuit illicite.

Dans deux des pays concernés, les services chargés de la protection de l'environnement ont également procédé à des contrôles de type «retour à la source», c'est-à-dire portant sur la source des déchets interceptés. Ces inspections peuvent également s'inscrire dans le cadre d'enquêtes criminelles.

Exemple 16

En Grèce, les autorités douanières rassemblent des informations en vue de mener des audits axés sur les infractions douanières et financières. Les audits effectués par les inspecteurs environnementaux s'appuient sur des informations spécifiques tirées de

rapports antérieurs, sur des plaintes dénonçant des infractions environnementales ou sur toute autre donnée disponible.

Opérations thématiques de contrôle de l'application

Deux des équipes d'audit ont constaté que les autorités effectuaient des contrôles thématiques de types spécifiques de déchets illicites. La vérification des conteneurs et des véhicules d'occasion destinés à l'Afrique occidentale sur les sites de chargement est un exemple parmi d'autres. La concentration de l'essentiel des opérations de contrôle sur un flux déterminé de déchets au cours d'une période donnée en est un autre. Ce type d'approche peut également générer des informations sur la proportion des transferts illégaux dans un flux spécifique de déchets.

Inspections ex post

Les autorités de la plupart des pays peuvent effectuer des inspections ex post pour déterminer si un transfert a bien atteint la destination indiquée dans la notification et s'il peut être établi que les déchets en cause ont été recyclés dans une installation appropriée. Les contrôles après exportation sont importants, car ils révèlent que le système des notifications de réception et de traitement est inadéquat (voir l'exemple 7). Toutefois, la plupart des audits nationaux ont permis de constater que les inspections ex post sont rares.

L'information comme mesure d'exécution

Dans tous les pays, des informations sont diffusées aux parties prenantes par l'autorité compétente et les médias, notamment lors des campagnes pour l'application du règlement et même pendant les contrôles internationaux des transferts de déchets. Cette démarche peut favoriser le respect du règlement. L'exemple 17 illustre comment cette approche fonctionne.

Exemple 17

Pour toucher un large public, l'autorité norvégienne compétente essaie d'utiliser les médias dans les cas où des déchets dangereux sont renvoyés en Norvège après une tentative d'exportation à destination de pays hors UE ou hors OCDE (en transitant par l'Allemagne ou les Pays-Bas, par exemple). Selon toute vraisemblance, de tels cas impliqueront souvent des DEEE, des produits usagés contenant des CFC ou des voitures mises au rebut. Aussi, pour ne pas exporter involontairement des déchets illicites, la Norvège a rédigé un dépliant en anglais, qui décrit la réglementation et détermine les critères pratiques permettant de décider si une cargaison spécifique peut être, ou non, classifiée comme déchets. Ce support est agrémenté de photographies et cible les DEEE et les véhicules en fin de vie.

Certification OEA

Il existe au niveau de la douane une stratégie relativement nouvelle qui consiste à fonder la surveillance et le contrôle de l'application du règlement sur la confiance plutôt que sur la suspicion, ce qui permet d'alléger la charge de surveillance qui pèse sur les entreprises. Cette approche fait appel à une «surveillance horizontale», au cours de laquelle le nombre d'audits ou de contrôles dépend de la qualité des modes opératoires de l'entreprise. Un mécanisme de certification des «opérateurs économiques agréés» (OEA) a été mis en place à cette fin. Dans ce système, les transferts individuels de marchandises des OEA ne doivent pas être contrôlés aussi

souvent que les autres. La certification OEA se fonde sur les normes appliquées par l'Organisation mondiale des douanes.

L'un des rapports d'audit a révélé que les services douaniers du pays concerné avaient commencé à utiliser les certifications OEA. L'équipe d'audit a souligné qu'il se pourrait qu'une diminution du nombre de contrôles ne soit pas souhaitable si la partie qui effectue la déclaration en douane est certifiée, mais que l'exportateur ne l'est pas.

3.3.4 Coopération multilatérale dans les opérations de contrôle

Il existe plusieurs réseaux et projets internationaux visant à renforcer la capacité d'application du RETD (et des règlements connexes) par l'échange d'informations et d'expériences, par l'élaboration d'instruments de contrôle de l'application, par le renforcement des capacités (lors des inspections sur le terrain) et par l'organisation d'inspections conjointes et/ou coordonnées. À cet égard, il convient de citer les organisations et réseaux ci-après:

- l'Organisation mondiale des douanes (OMD);
- le réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement (IMPEL);
- le réseau international pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement (INECE);
- la Waste Shipments Compliance and Enforcement Platform (WSCEP) (plateforme pour l'application et le respect du droit en matière de transferts de déchets).

Le réseau formé par les parquets, Europol et plusieurs forces de police européennes jouent également un rôle dans la coopération multilatérale. L'exemple ci-après contient une description des principales opérations conjointes de contrôle de l'application du RETD: IMPEL-TFS, Demeter (OMD) et Augias (police). Les huit pays concernés par l'audit ont pris part, au minimum, à l'une de ces campagnes conjointes pour l'application du règlement.

Exemple 18

En Pologne, les organismes chargés de veiller à l'application du règlement ont participé à des opérations d'inspection conjointes organisées dans le cadre des programmes IMPEL-TFS, Demeter et Augias. Ainsi, neuf opérations de type IMPEL-TFS ont eu lieu entre 2008 et 2011 en Pologne: plus de 8 500 transferts ont été contrôlés, ce qui a permis de détecter 23 transferts transfrontaliers illicites de déchets et 27 infractions à la réglementation. Toujours dans le cadre d'IMPEL-TFS, les organismes chargés de veiller à l'application du règlement ont participé à un programme d'échange pour inspecteurs et à des opérations d'inspection en Belgique, aux Pays-Bas et en Lituanie.

Coopération internationale dans les opérations IMPEL-TFS, Demeter et Augias

IMPEL est le réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement. Pour renforcer le contrôle de l'application du RETD (c'est l'une des priorités d'IMPEL), il a organisé deux opérations TFS (pour Transfrontier Shipment of Waste). La plus récente, baptisée TFS Enforcement Actions II, s'est déroulée d'octobre 2008 à mars 2011 et a pu compter sur la participation de 25 pays européens (IMPEL, 2011). En tout, 3 897 contrôles de transferts de déchets et d'entreprises ont été effectués (les uns fondés sur les risques, les autres aléatoires). Des infractions au

RETD ont été relevées dans 833 cas, tandis que 95 violations supplémentaires du même règlement ont été détectées au cours de contrôles de suivi.

Les opérations *Demeter* (I et II) menées par l'Organisation mondiale des douanes ciblent les transferts illicites de déchets. Elles ont pour objectif d'encourager les organisations de divers pays à collaborer afin de cartographier les flux internationaux illicites de déchets ainsi que leurs destinations. La première opération *Demeter* a eu lieu en 2009 (OMD, 2009) et a réuni des services douaniers et leurs partenaires de réseau de 65 pays (parmi lesquels de nombreux pays d'Europe, mais aussi la Chine, la Nouvelle-Zélande, la Malaisie, la Côte d'Ivoire, le Ghana, l'Égypte, l'Inde et l'Indonésie). Elle a consisté en plus de 2 000 contrôles physiques de transferts de déchets dans plus de 300 ports. Les autorités douanières ont également travaillé avec les autres services nationaux (d'inspection notamment). L'Organisation mondiale des douanes a lancé une deuxième opération *Demeter* au début de l'année 2012.

Financé par l'UE, le programme *Augias*, qui était une initiative de la police fédérale belge, visait à lutter contre les transferts illicites de déchets. Les tests pratiques des connaissances acquises au cours du programme *Augias* se sont achevés en 2010 sous la forme d'une opération internationale.

D'après les audits nationaux, les pays qui ont pris part à des initiatives multilatérales de contrôle de l'application du RETD, comme IMPEL-TFS et *Demeter*, ont fait état d'effets positifs en matière de respect du RETD, tant au niveau national que sur le plan international. Parmi les apports bénéfiques fréquemment cités, il y a la multiplication des informations sur les techniques d'inspection existantes et nouvelles, la détection des transferts illicites, la possibilité d'acquérir de l'expérience avec les méthodes d'inspection et le partage de connaissances et d'expériences entre inspecteurs de différents pays. Outre le résultat des opérations elles-mêmes, les inspections multilatérales présentent également l'avantage de générer des matériels et des formats d'instruction ainsi que des manuels susceptibles de contribuer à l'harmonisation de l'application internationale du RETD. Les opérations conjointes ou coordonnées de contrôle de l'application du règlement permettent aussi d'obtenir des informations sur les différences entre les pays et, partant, d'alimenter le débat relatif à la création de conditions internationales équitables. Certains de ces effets positifs sont décrits dans l'exemple 19.

Exemple 19 – Opération *Demeter* II en Hongrie

Selon la douane, il s'agissait là d'une opération prioritaire, qui a contribué à prévenir des transferts illicites de déchets. Elle était propice à une coopération à l'échelle tant nationale qu'internationale et a favorisé l'acquisition de connaissances sur les techniques d'inspection. Ces expériences ont permis d'améliorer les procédures nationales en matière d'inspection.

3.3.5 Ressources

Les équipes d'audit se sont intéressées aux ressources disponibles pour faire appliquer le RETD. Elles ont plus particulièrement centré leur attention sur la disponibilité d'agents dûment formés, d'équipements et d'informations sur les transferts de

déchets. Comme les ressources disponibles sont, ne fût-ce que partiellement, le reflet de priorités politiques, elles ont également été prises en considération.

Les audits nationaux ont fait apparaître que l'application du RETD n'est une priorité politique que dans un seul pays. Toutefois, trois autres pays ont décidé d'accorder une plus grande priorité à la question. L'équipe d'audit de l'un des pays est arrivée à la conclusion que l'application du RETD était une priorité politique mineure, tandis que dans un autre pays, c'est la douane qui ne fait pas des déchets une priorité. Dans les deux derniers audits nationaux, la priorité politique accordée à cette matière n'a pas été évaluée.

Formation et soutien de spécialistes

La présence d'une équipe dûment formée, composée notamment d'experts susceptibles de conseiller les agents de terrain, est essentielle pour assurer l'application du RETD. Le besoin d'une formation et d'une présence d'experts au sein de l'équipe s'explique par la complexité du RETD (voir le chapitre 2).

Cinq pays ont fait état de difficultés liées à un manque d'agents dûment formés. Bien qu'il y ait des experts dans la plupart des pays, seul un petit nombre d'entre eux sont utilisés dans certains pays. Quatre pays ont précisé que leurs experts ne peuvent être consultés que pendant les heures de bureau. Comme dans certains pays les transferts ne peuvent être retenus que pendant une durée limitée, ce problème peut être un frein considérable à l'application du RETD.

Exemple 20 – Service d'assistance en Grèce

En Grèce, un service d'assistance a été mis en place pour fournir des informations et des éclaircissements aux douaniers lors des contrôles de transferts transfrontaliers. Toutefois, ce service ne fonctionne que pendant les jours ouvrables et les heures de bureau. Souvent, les experts disponibles ne sont pas assez nombreux pour prêter main-forte aux douaniers vingt-quatre heures sur vingt-quatre. L'audit grec a permis de conclure que la priorité n'avait pas été donnée à l'application du RETD et que les compétences juridiques nécessaires n'avaient pas été octroyées aux organismes concernés.

Exemple 21 – Flexibilité en Irlande

En Irlande, l'équipe chargée de veiller à l'application du RETD (elle se compose d'un responsable des questions environnementales ainsi que de huit agents affectés au contrôle de l'application du règlement et employés par une entreprise privée) est censée travailler selon un horaire flexible. Des procédures de formation sont en place pour garantir que tous ses membres reçoivent la formation adéquate pour pouvoir effectuer efficacement leurs tâches de contrôle de l'application du règlement. Des programmes de formation du personnel ont été mis en place dans un certain nombre de pays. Quelques exemples:

- en Hongrie, les douaniers sont encouragés à acquérir des connaissances spécialisées. Les formations ont été plus nombreuses en 2012 qu'en 2011;
- en Pologne, tous les organismes engagés dans le contrôle de l'application du RETD ont assuré des formations à leur personnel. Les agents de terrain ont bénéficié de formations (au moins une au début de leur contrat). La plupart d'entre eux ont également suivi des cours de formation professionnelle;

- au sein des services douaniers bulgares, les inspecteurs nouvellement nommés ont suivi une formation de base de sept mois. Les transferts transfrontaliers de déchets constituent l'un des thèmes traités lors de ce programme. Des inspecteurs de la douane ont également été formés pour devenir formateurs RETD dans le cadre d'un projet de jumelage;
- en Irlande, des lignes directrices détaillées ainsi que des instructions ont été mises à la disposition de toutes les parties prenantes. Les organismes chargés de veiller à l'application du RETD organisent un forum annuel afin d'actualiser les connaissances de la police dans le domaine de la gestion des déchets. Des briefings trimestriels permettent d'informer l'association représentant les entreprises spécialisées dans la gestion des déchets;
- aux Pays-Bas, certains douaniers de terrain suivent une formation axée sur le RETD et apprennent quand consulter un expert des services de l'inspection environnementale. Les autres agents de terrain reçoivent comme consigne de toujours consulter un collègue spécialement formé au contrôle de l'application du RETD, lorsqu'ils ont affaire à un transfert réel ou potentiel de déchets.

Équipement

Il y a de grandes différences entre les huit pays sur le plan de l'équipement technique utilisé pour effectuer les inspections. À titre d'exemple, les douaniers irlandais et néerlandais ont installé des scanners à rayons X pour inspecter les conteneurs dans les ports.

Exemple 22

En Grèce, les inspecteurs de l'autorité chargée des questions environnementales ont accès à un équipement de contrôle de base, mais il leur manque le matériel requis pour effectuer des analyses chimiques des déchets solides et pour détecter la présence de métaux ou de radioactivité. Les douaniers ne disposent pas d'installations pour l'entreposage des déchets saisis.

Informations

L'un des rapports d'audit nationaux met l'accent sur le problème de l'accès à l'information. Les informations disponibles lors des contrôles étaient insuffisantes, notamment en ce qui concerne le nombre et le type de permis octroyés aux entreprises ou l'usage que celles-ci en font par rapport à la quantité de déchets transférée.

3.3.6 Vérification des notifications

Cinq des huit audits ont révélé que les notifications de réception et de traitement n'étaient pas examinées valablement par les autorités compétentes. Dans deux autres pays, cet aspect sortait du cadre de l'audit. À titre d'exemple, l'un des rapports d'audit nationaux a fait apparaître que les autorités ne vérifiaient pas si les notifications de réception et de traitement étaient correctes quant au fond, mais se contentaient de contrôler si une déclaration de traitement avait été enregistrée pour chaque notification d'élimination. Les autorités ne vérifiaient pas, par exemple, si l'installation de recyclage dans le pays de destination était réellement opérationnelle ou si les déchets y avaient réellement été traités. Il incombe aux autorités du pays de destination de vérifier ces points. Dans un autre rapport d'audit national, il a été précisé que les notifications n'étaient examinées que de manière occasionnelle.

Lorsqu'elles voient apparaître une nouvelle installation de traitement, les autorités prennent contact avec celles du pays de destination pour vérifier si l'installation concernée a obtenu un permis.

Plusieurs méthodes sont susceptibles d'être utilisées par les autorités des pays exportateurs pour y voir plus clair dans la validité des notifications de traitement, comme prendre contact avec les autorités des pays importateurs, mettre en place des procédures de contrôle douanier après exportation et effectuer des contrôles administratifs de l'entreprise exportatrice. Certains des pays qui ont participé à cet audit coordonné procèdent occasionnellement à ce type de contrôles, mais ces derniers ne font certainement pas partie de la procédure standard. L'un des obstacles auxquels les autorités sont confrontées est qu'il n'existe pas de base de données internationale spécialisée sur les installations de traitement de déchets et les exportateurs de déchets.

3.4 Informations relatives à l'efficacité des opérations de contrôle

La présente section examine la mesure dans laquelle les autorités connaissent leur efficacité dans l'interception des transferts illicites et la contribution de celle-ci à la réalisation de l'objectif du RETD, à savoir la protection de l'environnement. Les informations relatives à ces deux aspects sont importantes pour permettre d'évaluer le RETD au niveau tant national qu'international. Elles sont absolument cruciales lorsqu'il s'agit d'affiner les mesures d'exécution prises.

Efficacité des mesures d'exécution

Mesurer l'efficacité des mesures d'exécution est plus facile à dire qu'à faire. Établir les effets de causalité nécessite une méthode de recherche soigneusement planifiée, un accès à l'information et suffisamment de temps et d'autres ressources. Il convient de tenir compte de la différence entre le résultat et la réalisation, ainsi que des effets indésirables potentiels (le fait d'éviter les frontières, par exemple). Outre ces problèmes méthodologiques de base, la mesure est également compliquée par le fait que les flux transfrontaliers illicites de marchandises sont par définition difficiles à étudier. Cela vaut aussi pour les exportations illicites de déchets. C'est pourquoi il est difficile de faire le lien entre le nombre d'infractions au RETD et le nombre total de transferts illégaux de déchets. En d'autres termes, il est difficile d'estimer combien de flux illicites sont interceptés et de tirer des conclusions quant à la conformité et à l'efficacité des opérations de contrôle.

Nonobstant ces difficultés, les différentes équipes d'audit ont examiné dans quelle mesure l'efficacité des mesures d'exécution était connue. Les audits montrent que les autorités des huit pays n'ont qu'une connaissance réduite, pour ne pas dire aucune, des effets de leurs mesures d'exécution. Par le passé, les examens effectués dans quatre pays étaient typiquement axés sur le nombre d'inspections et d'infractions, les aspects pratiques des mesures d'exécution et la coopération entre les organismes concernés. Ces examens ne donnent aucune indication sur l'efficacité des mesures d'exécution.

Taux de conformité

Établir le taux de conformité est tout aussi difficile lorsque les opérations de contrôle sont fondées sur les risques. Bien qu'une telle approche soit en soi une stratégie

efficace, le nombre d'infractions décelées ne peut servir à calculer le niveau de conformité global. Seul un pays a procédé à une estimation grossière du taux de conformité. Celle-ci se fonde sur de multiples enquêtes et données statistiques relatives aux déchets électroniques, à des enquêtes thématiques sur les déchets de plastique et sur l'effet des inspections de police dans le domaine du transport.

Le manque d'informations dans certains pays s'explique par le nombre peu élevé d'inspections effectuées dans la pratique. Dans d'autres pays, il est dû au manque d'informations fiables sur les inspections et les infractions. Les faiblesses qui affectent les systèmes informatiques utilisés pour la gestion des inspections peuvent également sérieusement compliquer l'analyse à effectuer.

Exemple 23

L'Irlande est la parfaite illustration du constat général de non-examen de l'efficacité de la performance. L'autorité compétente dispose d'informations sur le niveau d'activité dans le domaine des contrôles de l'application, comme le nombre d'inspections et d'enquêtes effectuées. Elle enregistre également le nombre et la nature des infractions détectées, mais les informations sur les quantités et les types de déchets concernés ne sont pas directement disponibles, si bien qu'il est difficile de rendre compte de l'efficacité de la performance.

Supervision de la chaîne: essentielle pour réaliser l'objectif du RETD

L'objectif du RETD ne peut être réalisé que si l'ensemble du système fonctionne correctement (de la création des déchets à leur traitement final). Dans ces conditions, il faut une supervision adéquate des différents maillons de la chaîne et la supervision elle-même doit former une chaîne. Une analyse approfondie de l'ensemble de la chaîne RETD nécessite non seulement une coopération entre les autorités du pays exportateur et celles du pays importateur, mais aussi la prise en considération des procédures, de la qualité des notifications, du contrôle de l'application, de la coopération et de l'échange d'informations. Jusqu'à présent, aucun des huit pays audités n'a procédé à une telle analyse approfondie.

Par conséquent, il se peut que les autorités ne disposent pas d'une vision claire du fonctionnement du système dans son ensemble, vision qu'elles pourraient utiliser pour affiner leurs opérations de contrôle de l'application du RETD. Une analyse approfondie pourrait par exemple révéler que certaines destinations sont suspectes. Les entreprises qui exportent vers ces destinations pourraient dès lors être contrôlées de manière plus rigoureuse. Les constatations effectuées pourraient également déclencher des inspections des entreprises concernées.

3.5 Développements récents

3.5.1 Développements au niveau européen

Au cours des deux dernières années, un débat s'est engagé parmi les États membres de l'UE et au sein de la Commission européenne (DG Environnement) sur le degré de liberté dont jouissent les pays dans la manière de faire appliquer le RETD. Dans son rapport sur la mise en œuvre du RETD (pour la période 2007-2009), la Commission européenne a expliqué que la grande majorité (89 %) des parties prenantes dans les États membres soutenait la nouvelle législation européenne qui renforce les exigences

en matière d'inspection. Parmi les options proposées, il y avait les inspections en amont, la formation d'agents et l'imposition aux opérateurs d'une obligation de fournir des preuves dans certains cas, lorsqu'il y a des motifs raisonnables de suspecter un contournement du règlement. La Commission européenne (DG Environnement) a effectué une analyse d'impact des conséquences environnementales, économiques et sociales du renforcement de l'application du RETD. Le 11 juillet 2013, la Commission européenne a adopté une proposition en vue du renforcement des contrôles des transferts de déchets consistant en une modification du RETD (CE, 2013). Elle suggère que les États membres mènent régulièrement des inspections fondées sur les risques, en faisant appel à une plus grande coopération entre les autorités et en assurant une meilleure formation aux inspecteurs.

3.5.2 Développements au niveau national

Dans la plupart des huit pays audités, les autorités prennent des mesures pour renforcer l'application du RETD. La grande majorité de ces mesures se fondent sur les constatations et les recommandations formulées dans le rapport d'audit national (voir l'annexe 3 pour une vue d'ensemble). Certaines équipes d'audit ont constaté que l'attention accordée au contrôle de l'application du règlement était plus importante pendant et après l'audit en cause et que, outre le respect des recommandations, les pays concernés avaient également pris des mesures supplémentaires. Souvent, les améliorations sont cherchées du côté de la coopération entre les organismes engagés dans le processus, de la gestion de l'information, des formations et de la production de lignes directrices. L'annexe 3 illustre l'incidence des audits nationaux.

4 Répression des infractions au RETD

4.1 Introduction

S'il est vrai que le principe fondamental est que toute infraction au RETD doit être sanctionnée, les États membres ont toute liberté pour suivre leur propre politique de répression des infractions. Le présent chapitre est consacré aux sanctions prévues et à la mesure dans laquelle elles sont appliquées dans les huit pays concernés par l'audit.¹¹

Types de sanctions appliquées

Les sanctions peuvent prendre différentes formes et il incombe aux États membres de déterminer celles qui, selon eux, auront un effet maximal. Les équipes d'audit ont constaté que, si les huit pays ont bien mis en place un système répressif, certaines sanctions étaient plus courantes que d'autres. Tous les pays concernés sont habilités à infliger des amendes et à prendre des mesures administratives, tandis que sept d'entre eux peuvent décider de peines d'emprisonnement, quatre adressent des courriers d'avertissement et trois ont opté pour les mesures supplémentaires suivantes: travaux d'intérêt général, saisie de la cargaison et suspension de l'activité commerciale du contrevenant.

Ces différentes mesures sont détaillées dans les sections qui suivent. Bien que les mesures soient formellement en place dans les huit pays, les équipes d'audit ont constaté que la plupart des pays les appliquent peu et que le nombre d'infractions conduisant à des poursuites judiciaires (que ce soit devant un tribunal administratif ou correctionnel) y est minime. Par conséquent, il est difficile de comparer la situation dans les différents pays.

4.2 Courrier d'avertissement

Dans le cas d'une infraction mineure au RETD, certains pays ne souhaitent pas aller aussi loin qu'infliger une amende ou prendre une mesure administrative. Bien que le RETD ne donne aucune définition d'une infraction «mineure», il s'agit typiquement d'une violation qui n'a pas été commise volontairement, qui peut être réparée et qui n'a provoqué aucun tort ni à l'environnement ni à la santé publique. Un courrier d'avertissement peut faire office d'instrument d'exécution dans quatre des huit pays concernés par l'audit. Dans les quatre autres pays, une infraction donne toujours lieu à une procédure administrative au moins.

L'Irlande a adressé 565 courriers en 2010, tandis que les Pays-Bas en sont à une bonne vingtaine par an.¹² En Slovaquie, trois courriers d'avertissement ont été envoyés en 2010. Quant à la Norvège, elle n'en a adressé aucun au cours de la période couverte par l'audit.

¹¹ Les principales normes d'audit relatives au présent chapitre s'appuient sur l'article 50 du RETD (voir la section 1.5), qui précise que les États membres fixent les règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

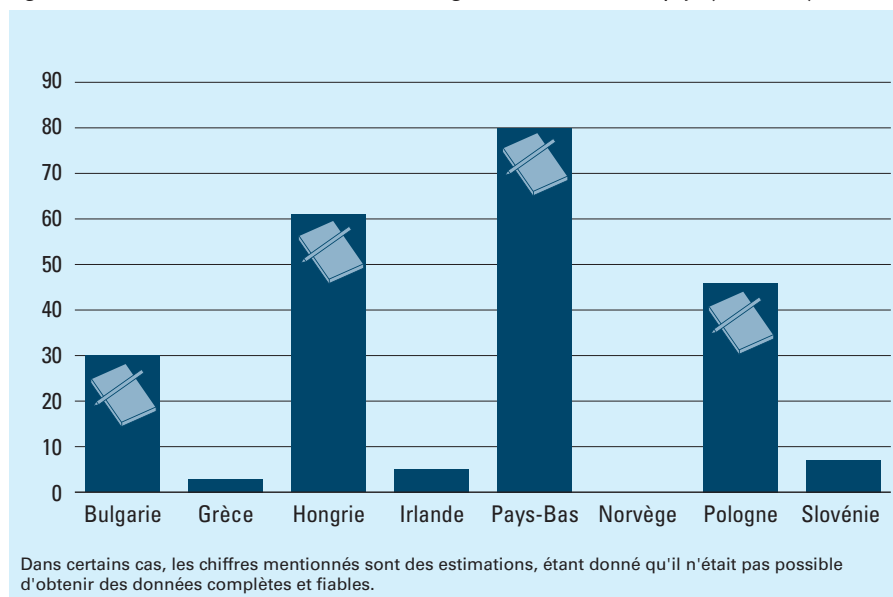
¹² Le nombre exact n'est pas connu en raison de problèmes d'enregistrement et de doubles emplois.

4.2 Amende

Les huit pays sont habilités à infliger des amendes. Le nombre d'amendes infligées chaque année varie considérablement d'un pays à l'autre (voir la figure 4.1). Les chiffres mentionnés sont des estimations, étant donné qu'il n'était pas possible d'obtenir des données complètes et fiables.

Les Pays-Bas et la Hongrie sont les deux pays qui recourent le plus à l'amende (avec 80 et 60 amendes infligées respectivement), devant la Pologne (46) et la Bulgarie. La Grèce et l'Irlande appliquent nettement moins ce type de sanction par rapport aux autres pays. En Norvège, l'autorité compétente a choisi de ne pas infliger d'amendes et de leur préférer des mesures administratives.

Figure 4.1 - Estimation du nombre d'amendes infligées dans les différents pays (2008-2010)



Différences dans le montant des amendes

Les huit pays ont tous adopté l'amende comme une sanction formelle, mais l'audit a permis de relever certaines différences entre eux. Les fourchettes maximales des amendes vont d'environ 25 000 euros¹³ à près de 2 millions d'euros. Dans la plupart des pays, les amendes sanctionnant les infractions au RETD sont inférieures à 4 000 euros. En Pologne et en Slovénie, l'amende moyenne est supérieure et se situe entre 10 000 et 14 000 euros.

La méthode utilisée pour déterminer le montant de l'amende diffère également d'un pays à l'autre:

- dans l'un des pays concernés, le montant de l'amende est fonction du type de déchets. Les montants des amendes infligées pour infraction aux règles régissant les déchets de la liste verte sont moins élevés que ceux des amendes qui sanctionnent les infractions relatives aux déchets de la liste orange;
- dans un autre pays, le montant de l'amende est le résultat d'une formule mathématique fondée sur le volume de déchets. Le montant de base de l'amende est multiplié par un coefficient correspondant à la quantité de déchets;

¹³ Il est impossible de donner des chiffres précis en raison des taux de change.

- dans un troisième pays, toutes les poursuites sont de type pénal (il n'y a donc pas de mesures administratives);
- les autres pays appliquent des facteurs ou des combinaisons de facteurs qui influencent le montant de l'amende. Parmi les facteurs pris en considération, il y a les dommages causés par l'infraction, le volume de déchets et les amendes antérieures.

L'encadré ci-après illustre les différences nationales.

Différences dans les sanctions infligées

La situation: une société privée transfère illégalement 15 conteneurs de déchets de plastique (d'un poids d'environ 200 tonnes) vers l'Inde. Les ordures ménagères figurent sur la liste orange des déchets et l'Inde requiert une procédure de notification. Au lieu de se conformer à celle-ci, l'entreprise applique délibérément la procédure moins contraignante, fondée sur les exigences générales en matière d'information.

Bulgarie: en principe, une entreprise (c'est-à-dire une personne morale) se voit infliger une amende de 10 000 à 20 000 euros et subit en outre une mesure administrative coercitive (en l'occurrence, elle est sommée de traiter les déchets d'une manière écologique).

Grèce: le contrevenant se voit infliger une amende d'environ 28 000 euros et risque aussi de voir son activité commerciale suspendue à titre temporaire, voire définitif. Un tribunal correctionnel peut décider d'une peine d'emprisonnement allant de 1 à 10 ans à l'encontre du contrevenant et d'une amende supplémentaire comprise entre 1 000 et 500 000 euros.

Hongrie: le montant de l'amende est fonction du poids des déchets. Pour 200 tonnes de déchets, il sera de 133 330 euros (soit 667 euros la tonne).

Pays-Bas: l'amende avoisinera les 90 000 euros, bien que les circonstances, comme les éventuelles infractions antérieures, puissent affecter le montant de l'amende.

Pologne: en fonction des circonstances (c'est-à-dire la quantité et le type de déchets et le fait que ceux-ci représentent ou non un danger pour l'environnement et la santé publique), le montant de l'amende variera dans une fourchette allant de quelque 12 500 à 75 000 euros. Selon le code pénal polonais, les infractions à la législation sur les transferts transfrontaliers de déchets sont assorties d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de trois mois à cinq ans.

Les autres pays n'ont pas été en mesure d'indiquer le montant de l'amende.

4.4 Mesure administrative

En cas d'infraction au RETD, l'organisme chargé de veiller à son application peut décider d'appliquer une mesure administrative. Ce type de mesure vise avant tout à «réparer» l'infraction, c'est-à-dire restaurer la situation antérieure plutôt que sanctionner le contrevenant. Pour ce dernier, il peut s'agir, par exemple, d'une obligation de reprendre un transfert et de remédier à l'infraction (par exemple compléter le formulaire ad hoc s'il ne l'avait pas fait). Si le contrevenant ne se conforme pas à la mesure administrative qui lui est imposée, d'autres mesures sont prises, comme une amende ou un retrait de licence.

Les huit pays ont tous prévu des mesures administratives dans leurs instruments de contrôle, bien que l'application qui en est faite varie. Quatre des pays concernés n'ont jamais recouru à cet instrument ou ne l'ont utilisé qu'à de rares occasions ces dernières années, alors que d'autres font état de dizaines d'applications par an.

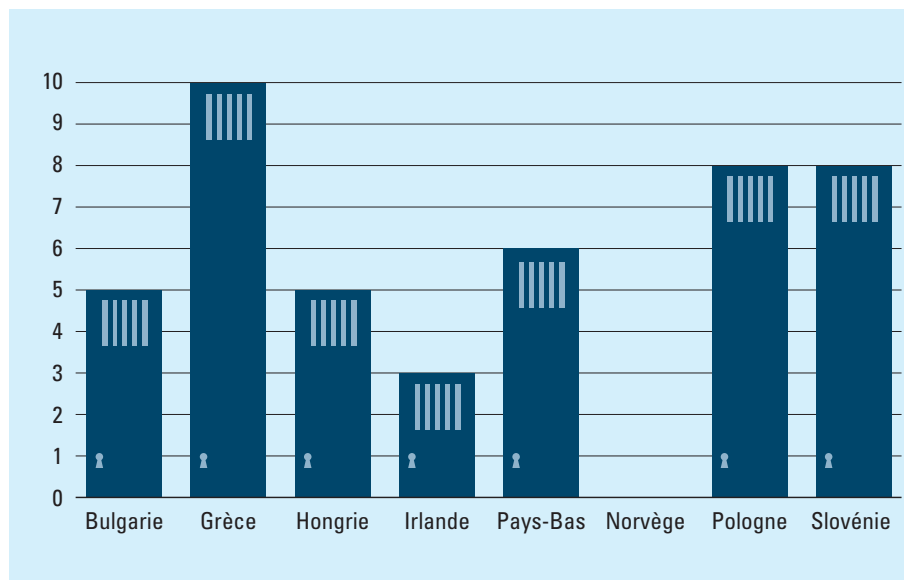
4.5 Action au pénal

Si un contrevenant a enfreint le RETD d'une manière qui ne peut être résolue au moyen de mesures administratives (en raison, par exemple, de la gravité des faits), le procureur peut envisager des poursuites judiciaires. Dans ce cas, deux options sont possibles:

1. une décision de ne pas poursuivre;
2. un procès donnant lieu à une peine d'emprisonnement si le contrevenant est reconnu coupable.

Dans tous les pays, à l'exception de la Norvège¹⁴, une peine d'emprisonnement (en vertu du droit pénal) peut être prononcée à l'encontre de toute personne ayant commis une infraction au RETD. Comme l'illustre la figure 4.2, la peine de prison maximale dans les huit pays va de trois à dix ans, le nombre d'années d'emprisonnement variant selon les circonstances. En Grèce, la peine maximale est de dix ans, mais s'il apparaît que la pollution ou la dégradation environnementale causée par l'infraction est due à une négligence, la durée ne peut excéder un an. De même, en cas de négligence, la peine maximale infligée par un tribunal bulgare est de deux ans ou une probation.

Figure 4.2 - Peines d'emprisonnement maximales (en années) sanctionnant les infractions au RETD



Dans la pratique, il est très rare que des peines d'emprisonnement soient prononcées. Dans la plupart des cas, une amende est infligée au contrevenant ou les charges sont abandonnées.

14 À la fin de l'audit, le ministère norvégien de l'environnement a proposé d'instaurer une peine d'emprisonnement de deux ans maximum en cas d'importation ou d'exportation illicite de déchets dangereux.

Quelques exemples illustrent ce point. En Hongrie, aucune procédure pénale n'a été entamée pour infraction au RETD entre 2008 et 2010. La dernière affaire en date remonte à 2006. En Bulgarie, il y a eu un seul cas de poursuites pénales suite à la détection d'un transfert illicite. En Grèce, les informations relatives au nombre de procès font défaut parce qu'il n'existe pas de base de données permettant de les extraire.

Aux Pays-Bas, le procureur renonce à de nombreuses poursuites¹⁵. Il a ainsi abandonné les charges dans 21 % des 505 affaires qui auraient pu être portées devant les tribunaux entre 2008 et 2010. C'est un pourcentage élevé, étant donné que le parquet s'était lui-même fixé comme objectif de ne pas abandonner les poursuites dans plus de 10 % des cas. Le ministère public n'est pas en mesure d'expliquer pourquoi il n'a pas atteint son objectif dans les affaires liées au RETD. Il a lancé une enquête pour connaître la raison de ce pourcentage élevé d'affaires qui ne finissent pas devant les tribunaux.

Si le nombre d'abandons de charges peut apparaître comme un problème typiquement néerlandais, il faut savoir que les procès sont rares dans d'autres pays. C'est la raison pour laquelle il y a peu d'exemples d'abandon de charges dans quatre pays. Des informations spécifiques sur ce point font défaut dans les trois pays restants. L'exemple 24 est l'illustration d'une affaire rejetée par le tribunal.

Exemple 24 – Rejet d'une demande dû à un manque de preuves

En 2010, la police autrichienne a intercepté un transfert d'accumulateurs usagés et a renvoyé la cargaison en Slovaquie parce qu'elle n'était pas assortie d'un permis d'exportation valable et que les données précisant le lieu du recyclage des accumulateurs n'étaient pas suffisamment fiables. Les services environnementaux ont alors décidé que le propriétaire des déchets et le transporteur ne possédaient pas les bonnes licences ou ne disposaient pas de l'équipement adéquat pour l'entreposage ou la manutention de tels déchets. Ils ont communiqué l'affaire au procureur, qui a toutefois été débouté par la suite, parce que le tribunal n'a pu trouver suffisamment d'éléments prouvant que le transfert illicite avait endommagé l'environnement, représenté un danger pour ce dernier ou constitué une menace pour l'homme.

Les audits ont révélé de grandes différences entre les huit pays dans la manière dont les infractions sont sanctionnées. Une même violation peut donner lieu à une sanction très différente d'un pays à l'autre. Les parquets d'Europe ont récemment entamé un projet de coopération pour promouvoir l'échange d'informations sur la répression des infractions.

Les audits ont également permis de constater que la plupart des pays ne recourent aux sanctions que dans une mesure limitée. Une étude complémentaire est nécessaire pour évaluer si les politiques nationales en la matière sont proportionnées et dissuasives, conformément aux dispositions du RETD.

¹⁵ L'affaire est abandonnée lorsque le procureur avait l'intention de la porter devant les tribunaux, mais décide de renoncer avant que le dossier ne soit effectivement introduit en justice.

4.6 Autres mesures d'exécution

Dans deux pays, les travaux d'intérêt général font partie de l'éventail des sanctions possibles. L'autorité compétente d'un troisième pays est habilitée à suspendre l'activité commerciale d'une entreprise et à saisir la marchandise et les camions. Ces sanctions sont toutefois rarement appliquées: les trois pays concernés n'ont fait mention que de quelques cas. Ainsi, l'un d'entre eux n'a saisi qu'une seule cargaison de déchets en 2009 pour deux en 2010.

Coopération internationale entre parquets

Les constatations dont fait état le présent chapitre montrent qu'il existe des différences marquées dans la manière dont les huit pays gèrent les infractions. Récemment encore, les procureurs des pays d'Europe faisaient très peu en matière de partage d'informations relatives aux lignes directrices dans le domaine de la poursuite des infractions au RETD. De même, les tribunaux n'échangent guère d'informations sur les sanctions ou leur interprétation du RETD (De Rijck, 2011). La mise en place d'un réseau des procureurs en 2012 constitue une nouvelle et importante évolution sur ce plan. Ce réseau entend faciliter les échanges d'informations et a commencé à élaborer une base de données internationale, contenant les décisions de justice dans les affaires de violation du RETD.

5 Synthèse des conclusions et des recommandations

Le présent chapitre présente une synthèse des conclusions et des recommandations formulées dans le rapport.

Section		Conclusions	Recommandations
Dans quelle mesure les autorités compétentes respectent-elles les exigences découlant du RETD?			
2.2	Mise en œuvre formelle des exigences	<p>Tous les pays ont mis en œuvre le règlement.</p> <p>Tous les huit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ont adapté leur législation nationale pour qu'elle soit conforme au règlement; • ont désigné une autorité compétente; • ont adopté les procédures de notification du RETD; • effectuent des inspections; • ont instauré un système de sanctions; • sont engagés dans une coopération internationale. <p>En revanche, tous les pays ne transmettent pas leur rapport à temps à la Commission (et au secrétariat de la convention de Bâle).</p>	
2.3-2.4	Classification des déchets et coexistence de deux cadres juridiques	<p>Les parties prenantes éprouvent des difficultés à s'accorder sur une définition stricte du mot «déchets», ce qui a pour effet que, dans plusieurs pays, des déchets dangereux sont importés ou exportés comme marchandises et/ou «déchets de la liste verte». Cette situation augmente les chances d'éviter un contrôle RETD.</p> <p>Il existe des différences d'interprétation dans et entre les pays, ce qui complique l'application du règlement et accroît le risque d'exportations illicites. Elles peuvent aussi affecter les statistiques.</p> <p>La situation est encore compliquée par la coexistence de deux systèmes de codage différents (les codes RETD/Bâle et les codes tarifaires internationaux des douanes).</p>	<p>La définition générale du mot «déchets» et la distinction opérée entre déchets de la liste verte et déchets de la liste orange impliquent qu'il importe de fournir des lignes directrices et des informations appropriées aux agents de terrain. Il est recommandé aux pays d'établir des lignes directrices mettant spécifiquement l'accent sur les transferts de biens d'occasion et de déchets de la liste verte. La CE pourrait faciliter l'élaboration de ces lignes directrices.</p> <p>Les différences d'interprétation et de classification des déchets entre les pays doivent être examinées et résolues. Les autorités sont invitées à examiner ces différences au sein des réseaux internationaux existants et avec la CE.</p> <p>Il est recommandé aux pays d'utiliser une table de conversion pour passer des codes Bâle aux codes douaniers et vice versa. La CE pourrait faciliter la production de cette table de conversion.</p>

2.5-2.6	Gestion de l'information	La gestion de l'information aux fins d'application du RETD est inappropriée dans les huit pays. Des faiblesses ont été constatées dans les systèmes nationaux d'information et dans l'échange d'informations dans et entre les pays. Cela nuit à un suivi approfondi et fiable, ainsi qu'à l'évaluation des méthodes utilisées pour faire appliquer le règlement.	Il est recommandé aux pays d'améliorer leur gestion de l'information dans le domaine du RETD. La CE pourrait faciliter l'élaboration d'un système européen d'information pour les notifications. La comparabilité des données serait améliorée si des lignes directrices étaient établies à l'échelle de l'UE pour la collecte, l'enregistrement et la communication des données relatives à l'application du RETD et à la répression des infractions.
Comment les autorités appliquent-elles le RETD et que sait-on de l'efficacité des mesures d'exécution?			
3.2	Réseau de contrôle de l'application	Dans tous les pays, de multiples organisations participent à l'application du règlement, ce qui entraîne plusieurs défis sur le plan de la coordination et de la coopération entre ces organismes.	L'application est plus efficace lorsqu'il y a une coopération et une coordination au sein du réseau de contrôle. Il est recommandé aux pays d'organiser leur réseau de contrôle de l'application, de telle sorte qu'il favorise la coopération entre les autorités et exploite leurs compétences.
3.3	Stratégie de contrôle de l'application et mise en œuvre, y compris la coopération internationale en matière de prévention et de détection des transferts illicites	La politique suivie par de nombreux pays pour veiller à l'application du règlement ne s'appuie pas suffisamment sur une évaluation explicite des risques. Il se peut dès lors que les efforts déployés pour faire appliquer le règlement ne soient pas proportionnels aux défis spécifiques auxquels le pays concerné est confronté. Outre des contrôles de transferts, certains pays effectuent également des inspections d'installations de gestion de déchets, ainsi que des contrôles thématiques. Les campagnes nationales et internationales coordonnées jouent un rôle important dans l'obtention de synergies, dans l'échange d'expériences et dans l'acquisition de connaissances.	Il est recommandé aux pays d'élaborer un plan pour faire appliquer le RETD. Ce plan doit se fonder sur les risques, répondre aux risques réels et être régulièrement mis à jour. Il est recommandé aux pays de renforcer et d'intensifier la coopération internationale, d'échanger des informations sur les transferts et les flux de déchets, ainsi que sur les entreprises et les installations spécialisées, et de faciliter le partage d'expériences et de connaissances sur les mesures d'exécution, afin d'élaborer et d'adopter de bonnes pratiques.
3.3.5	Ressources disponibles pour faire appliquer le règlement	Il existe de grandes différences d'un pays à l'autre en matière de ressources et de priorités. Cinq des huit pays audités manquent de ressources (en particulier d'équipements techniques et d'agents dûment formés). Certains pays accordent une priorité insuffisante au respect du RETD. Cela constitue un frein à une application efficace du règlement.	Il est recommandé aux pays d'affecter du personnel et des ressources proportionnels aux risques de transferts illicites, et d'adopter des programmes de formation appropriés.

3.4	Informations sur l'efficacité des opérations de contrôle	Tous les pays n'ont à leur disposition que peu, voire pas d'informations sur les effets de leurs mesures d'exécution et n'ont pas de vision du fonctionnement du système RETD dans son ensemble. Les autorités manquent d'informations sur le dernier maillon de la chaîne RETD, en l'occurrence le traitement des déchets.	Il est recommandé aux pays d'améliorer leur gestion de l'information en ce qui concerne le RETD. Il leur est recommandé de redoubler d'efforts pour utiliser et échanger des informations et pour coopérer lors de la vérification des notifications. Ils devraient également effectuer des contrôles administratifs pour évaluer le risque de voir les déchets être traités dans des installations inadéquates.
Répression des infractions au RETD			
4.1-4.6	Différentes sanctions et degré d'application pratique	Il existe de grandes différences entre les huit pays pour ce qui est de l'utilisation des instruments répressifs. Une même infraction peut faire l'objet d'une sanction très variable selon le pays où elle est commise. La plupart des pays ne recourent aux sanctions que dans une mesure limitée.	Il convient d'examiner plus avant si les systèmes répressifs nationaux sont proportionnés et dissuasifs, conformément aux exigences du RETD. Il est recommandé aux pays d'évaluer si c'est le cas et de partager des informations sur l'utilisation des instruments répressifs, au sein du réseau des procureurs existant.

Annexe 1 – Approche d’audit

Objectif et questions de l’audit

L’objectif de cet audit coordonné est d’améliorer l’application du RETD en fournissant des informations sur les stratégies de contrôle de l’application mises en place par les pays participants et sur leur performance dans ce domaine (du point de vue des résultats et de l’obtention de l’effet désiré). Pour atteindre cet objectif, les auditeurs nationaux ont cherché la réponse aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure les autorités compétentes respectent-elles les exigences découlant du RETD?
- Comment les autorités appliquent-elles le RETD?
- Que sait-on de l’efficacité des mesures d’exécution?

À propos des audits nationaux

Les audits ont été centrés sur la mise en œuvre du RETD sur le plan juridique et institutionnel (y compris la coopération entre les autorités compétentes), sur l’application du règlement et la répression des infractions, ainsi que sur les systèmes d’information et les obligations en matière d’établissement de rapports.

Une grille type a été utilisée pour garantir une uniformité entre les huit audits. Ce modèle a servi à dresser la liste des questions et des informations requises pour y répondre (voir ci-après)¹⁶. Pour la plupart des ISC, l’essentiel du travail sur le terrain a consisté en des entretiens avec les agents des autorités concernées, en une analyse des bases de données administratives et des statistiques relatives aux inspections, aux infractions et aux sanctions, ainsi qu’en des observations lors d’opérations de contrôle.

À propos du rapport conjoint

Le présent rapport conjoint rassemble les constatations des huit audits nationaux. Il met en lumière les bonnes pratiques, les faiblesses et les défis. Étant donné que l’audit coordonné est limité par l’étendue des audits nationaux, les constatations qu’il contient ne s’appliquent qu’aux pays participants. Toutefois, les conclusions et les recommandations pourraient également être pertinentes pour d’autres pays. Chaque institution de contrôle n’est responsable que de ses propres constatations nationales.

¹⁶ En raison de différences au niveau des textes législatifs nationaux relatifs aux ISC et des traditions en matière d’audit, de légères différences étaient inévitables entre les audits nationaux. De plus, l’audit norvégien s’inscrivait dans le cadre d’un audit plus large consacré à la gestion des déchets dangereux et entamé avant le lancement de l’audit coordonné.

Grille type

Question 1	Quelle est la quantité de déchets importée et exportée chaque année (au départ et à destination de pays de l'UE et de l'EEE, mais aussi de pays non européens) et quel est le mode de transport utilisé? Quels sont les principaux types de déchets? Quels sont les principaux pays d'origine et de destination? Quel est le rapport entre le volume de déchets importé et exporté, la production nationale de déchets et la capacité des installations de recyclage et de traitement du pays? Combien de transferts illicites de déchets les autorités ont-elles interceptés chaque année (nombre de transferts et tonnage)? Existe-t-il des estimations du volume total de déchets importés ou exportés de manière illicite chaque année?
Normes	Les informations doivent être claires et de bonne qualité.
Question 2	Quand et comment les dispositions du RETD ont-elles été intégrées dans la législation nationale?
Normes	Conformément au RETD, en temps utile et avec des dispositions claires quant à sa force exécutoire.
Question 3	Comment les contrevenants sont-ils sanctionnés? Combien de sanctions ont-elles été infligées au cours des deux années écoulées et de quels types étaient-elles?
Normes	Article 50, paragraphe 1, du RETD: «Les États membres fixent les règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.» En termes moins juridiques, cela signifie que les sanctions disponibles doivent être telles qu'elles permettent de corriger efficacement le comportement des contrevenants.
Question 4	Quelles sont les organisations chargées de faire appliquer le RETD, d'octroyer les permis relatifs aux transferts internationaux de déchets et de gérer leur dédouanement? Quelles sont leurs tâches et responsabilités? Disposent-elles de pouvoirs suffisants (un cadre juridique) pour s'en acquitter? Quels sont leurs objectifs en matière d'application du RETD? Leur structure organisationnelle est-elle adéquate pour faire appliquer le RETD?
Normes	Répartition claire des responsabilités (dans et entre les organisations). Pouvoirs suffisants et structure organisationnelle adéquate pour permettre de s'acquitter de ses responsabilités.
Question 5	Quels accords ont été conclus dans le domaine de la coopération par les organisations chargées de veiller à l'application du règlement? Dans quelle mesure les organisations concernées observent-elles les accords de coopération? Dans quelle mesure la coopération est-elle appropriée pour garantir une bonne application du RETD?
Normes	Accords en matière de communication et de coordination à différents niveaux. Conformité aux procédures convenues. Échange d'informations requis pour une application correcte.
Question 6	Les organisations concernées disposent-elles de suffisamment de moyens financiers, de temps, d'effectifs, d'informations, d'équipements et d'autres ressources pour s'acquitter de leurs responsabilités?
Normes	Capacité suffisante en ce qui concerne les moyens financiers, le temps, les effectifs et les autres ressources nécessaires pour effectuer les tâches de contrôle de l'application du règlement.
Question 7	Quels types de stratégies de contrôle de l'application du règlement les organisations poursuivent-elles? Comment ces stratégies font-elles la différence entre respect des procédures du RETD et mesures destinées à lutter contre les transferts illicites de déchets? Comment voient-elles le jour? Comment sont-elles suivies dans la pratique? Quelles sont les lignes directrices appliquées pour définir les mots «déchet», «élimination» et «valorisation», ainsi que les autres termes pertinents, et comment sont-elles utilisées dans le contexte de l'application d'un règlement? Quels sont les résultats des opérations de contrôle de l'application? Comment les organisations concernées rendent-elles compte de leur performance de contrôle?
Normes	Voir ci-après.

Question 8	Quels types d'informations les organisations concernées échangent-elles avec les autorités chargées des questions environnementales des autres pays? Comment cet échange d'informations est-il organisé? Est-il approprié pour un contrôle correct de l'application du RETD?
Normes	Accords en matière de communication et d'informations fiables. Conformité aux procédures convenues.
Question 9	Quels obstacles les organismes de contrôle de l'application du règlement rencontrent-ils? Quels sont les facteurs qui affectent l'efficacité des méthodes d'exécution?
Normes	Néant.

Annexe 2 – Nombre d'inspections et d'infractions

Pays	Année	Douane		Autorité chargée des questions environnementale		Police	
		Nombre d'inspections	Nombre d'infractions	Nombre d'inspections	Nombre d'infractions	Nombre d'inspections	Nombre d'infractions
Bulgarie	2008-2010	n.d.	5	n.d.	9	n.d.	17
Grèce ¹	2008	n.d.	n.d.	3	2	n.d.	13
	2009	n.d.	n.d.	16	15	n.d.	7
	2010	n.d.	n.d.	14	14	n.d.	20
Irlande ²	2008			4 950	511		
	2009			4 395	429		
	2010			4 271	389		
Hongrie ³	2008	n.d.	n.d.	1	31	n.d.	n.d.
	2009	n.d.	n.d.	6	96	n.d.	n.d.
	2010	n.d.	n.d.	7	56	n.d.	n.d.
Pays-Bas ⁴	2008	7 664	146	95	29	1 187	85
	2009	5 915	182	47	14	1 075	76
	2010	5 238	145	75	14	920	83
Norvège	2008	0	11	0	0	0	0
	2009	60	17	Voir douane	0	0	0
	2010	133	48	Voir douane	0	0	0
Pologne ⁵	2008	n.d.	32	n.d.	36	n.d.	27
	2009	n.d.	27	n.d.	30	n.d.	37
	2010	n.d.	37	n.d.	26	n.d.	42
Slovénie	2008	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2009	6	3	10	5	n.d.	n.d.
	2010	7	3	18	13	n.d.	n.d.

1. Grèce: bien que des inspections aient été menées par les services de la douane et de la police et que des infractions aient pu être constatées, il n'y a ni enregistrement du nombre total d'inspections, ni données sur le nombre d'infractions relevées par la douane.
2. Irlande: le NTFSO coordonne les inspections. Les chiffres mentionnés englobent les inspections menées conjointement avec d'autres organismes chargés de veiller à l'application du règlement.
3. Hongrie: le nombre d'infractions communiqué par l'autorité chargée des questions environnementales comprend les infractions susceptibles de faire l'objet d'une procédure administrative de la part de la douane, de la police et d'autres organisations. Bien qu'il soit établi que la douane et la police effectuent des inspections générales, aucune information sur le nombre d'inspections réalisées n'est disponible.
4. Pays-Bas: le nombre de contrôles effectués par l'autorité chargée des questions environnementale n'englobe que les inspections sur site des entreprises. Plusieurs centaines de contrôles routiers sont exclus de ce comptage.
5. Pologne: les données de la police font référence au nombre d'infractions communiqué par les services de surveillance des frontières et ceux de l'inspection du transport routier.

Annexe 3 – Incidence des audits nationaux: suivi des recommandations

Bulgarie	Les autorités ont déjà mis en œuvre quatre des sept recommandations et travaillent actuellement sur celles qui restent. Les recommandations sont axées sur la formation, les questions organisationnelles et l'information politique relative aux transferts de déchets.
Grèce	Les autorités ont accepté les grandes orientations contenues dans les observations de l'équipe d'audit. Les recommandations sont axées sur la formulation d'une stratégie de contrôle de l'application du règlement et de lignes directrices en la matière, la coopération entre les divers organismes et la gestion de l'information.
Irlande	Le rapport final n'a pas encore été présenté aux autorités.
Hongrie	L'autorité compétente et la douane ont établi des plans d'action pour répondre aux constatations d'audit. La principale recommandation concerne la coopération entre les organismes. L'équipe d'audit a observé que les autorités avaient commencé à apporter des améliorations après la période d'audit et revu à la hausse le nombre d'inspections et d'activités de formation.
Pays-Bas	Les autorités étaient satisfaites de la conclusion générale tirée par l'équipe d'audit. Elles ont reconnu que des améliorations devaient être apportées dans certains domaines et ont déclaré que des mesures avaient déjà été prises pour améliorer la gestion de l'information, la coordination et l'échange d'informations. Les autorités néerlandaises ont également lancé une enquête afin de déterminer la raison sous-tendant les décisions relativement fréquentes de ne pas poursuivre en cas de violation du RETD. Leur décision d'analyser le fonctionnement de l'ensemble du système RETD et de la chaîne d'exécution ne relève pas d'une recommandation.
Norvège	<p>Le parlement norvégien a souligné l'importance de renforcer les contrôles des exportations de déchets dangereux par des contrôles frontaliers classiques mais aussi fondés sur les risques. Il a également insisté sur la nécessité de vérifier les notifications du traitement final des déchets. Il a reconnu que la qualité des bases de données et des statistiques devait être améliorée afin de pouvoir fournir une meilleure base à l'action de suivi.</p> <p>Le ministère norvégien de l'environnement travaille à une stratégie pour traiter des problèmes liés aux déchets dangereux. Une modification de la loi sur le contrôle des pollutions a été proposée afin d'améliorer la lutte contre les exportations illicites de déchets dangereux, avec notamment un renforcement des sanctions dans ce domaine.</p>
Pologne	Les autorités ont pris des mesures pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'audit national et centrées sur la supervision des organisations concernées, l'échange d'informations en temps utile et l'assurance pour les agents d'avoir accès en ligne à une base de données centrale.
Slovénie	<p>Les autorités devront établir un rapport sur la mise en œuvre des mesures prises à la suite de l'audit. Les mesures les plus importantes concernent le système de rapport sur le traitement des déchets, avec la création d'un registre des installations nationales de traitement des déchets, la réévaluation de la politique en matière de sanctions, ainsi que l'amélioration de la coopération entre les divers organismes et de la gestion de l'information.</p> <p>Les autorités n'ont pas encore annoncé les améliorations qu'elles comptent apporter pour répondre à l'audit. Les constatations d'audit font état d'un manque d'informations sur les transferts transfrontaliers de déchets et les installations nationales de traitement, la politique en matière de sanctions, la coopération entre les organismes et la gestion de l'information.</p>

Annexe 4 – Synthèses des audits nationaux

Synthèse de l'audit national pour la Bulgarie

Intitulé de l'audit: Audit de la performance: le contrôle de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets a-t-il été effectué de manière efficace au cours de la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2010?

Date de publication: 23 février 2012

Site Web: <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2062&lang=en> (en anglais)

Objectif

1. Fournir aux pouvoirs législatif et exécutif, à la direction de l'entité auditée et aux autres utilisateurs de l'information une évaluation indépendante et objective de la question de savoir si la législation européenne en matière de transferts de déchets a été appliquée de manière efficace.
2. Soutenir la direction de l'entité auditée dans l'amélioration de l'application de la législation européenne en matière de transferts de déchets.

Étendue

La mission d'audit comporte:

1. une analyse et une évaluation des dispositions normatives et des ressources disponibles pour faire appliquer le règlement;
2. une analyse et une évaluation des activités relatives au contrôle de l'application du règlement dans les domaines suivants:
 - 2.1 les transferts de déchets pour lesquels une notification est requise;
 - 2.2 les contrôles des transferts de déchets;
 - 2.3 la mise à jour et l'échange des données sur les transferts;
 - 2.4 l'interaction entre les autorités compétentes.

L'audit a été réalisé de mai à décembre 2011.

Principales constatations

Les préalables normatifs nécessaires à l'exercice des activités de contrôle de l'application du règlement ont été mis en place.

Des unités structurelles ont été créées au sein du ministère de l'environnement et de l'eau, ainsi que des services d'inspection régionaux de l'environnement et de l'eau. Leurs fonctions sont clairement définies en ce qui concerne l'émission de permis de transfert conformément au règlement et le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets sur l'ensemble du territoire national. Les unités responsables au sein des autres autorités qui effectuent des contrôles de transferts de déchets aux frontières de l'Union et/ou pendant leur acheminement sur le territoire de l'Union ont été désignées en fonction de leurs compétences.

Le manque de connaissances et d'expertise en dehors du ministère de l'environnement et de l'eau constitue un risque pour l'efficacité du contrôle de l'application du règlement et de la législation.

Les notifications sont émises conformément aux exigences normatives. L'absence de contrôle des installations pour vérifier la quantité de déchets valorisés aboutit immanquablement à des décisions de gestion inappropriées dans le domaine de l'importation de déchets en Bulgarie.

Les six types d'actions engagées par les organismes compétents lorsqu'ils appliquent des mesures administratives de nature coercitive suite à la détection d'un transfert illicite de déchets donnent à penser qu'il y a un problème soit au niveau de l'application de la législation sur la gestion des déchets régissant ces matières, soit avec le règlement lui-même.

Comme les poursuites judiciaires débouchant sur un jugement définitif (dans un tribunal de première instance ou une cour d'appel) sont rares, aucune conclusion ne peut être tirée sur leurs effets, les effets des amendes et de leur paiement, ainsi que sur le contrôle de leur application.

Comme les organismes chargés de veiller à l'application du règlement dans le cas de transferts transfrontaliers de déchets interagissent en l'absence de procédures ou de règles légales, les conditions sont réunies pour que le contrôle de l'application du règlement soit inefficace.

Comme les informations relatives à la quantité de déchets notifiée, importée, exportée et en transit sur le territoire national ne sont pas suffisantes et fiables, les décisions de gestion dans le domaine des transferts transfrontaliers de déchets risquent d'être inefficaces et inefficaces.

Le format et le contenu des registres ne sont pas réglementés. Il en va de même du processus de soumission, de saisie et de mise à jour des données. En d'autres termes, la quantité et la qualité des informations contenues dans les registres ne sont pas garanties.

Les conditions pour la mise en œuvre des actions visant à faire appliquer le règlement ont été créées. Des activités de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets ont été engagées. Le manque d'expertise suffisante en dehors du ministère de l'environnement et de l'eau ainsi que la quantité et la qualité insuffisantes des informations collectées ne permettent pas de garantir l'efficacité du contrôle de l'application du règlement.

Recommandations

1. La nature des fonctions de la direction de la gestion des déchets et de la protection des sols, ainsi que la description de poste des experts chargés des transferts transfrontaliers de déchets devraient être actualisées sur la base du règlement intérieur du ministère de l'environnement et de l'eau, adopté en 2009.
2. Il convient d'examiner la nécessité de former le personnel de toutes les entités et les personnes chargées des contrôles transfrontaliers, ainsi que d'assurer les formations pertinentes.
3. Il convient d'organiser les dossiers de notification et de les conserver conformément aux instructions du ministère de l'environnement et de l'eau en matière d'archivage des données.

4. Le format et le contenu des registres, ainsi que le processus de soumission, de saisie et de mise à jour des données, devraient être définis.
5. Il convient d'analyser la différence de pratique constatée en ce qui concerne l'application/la non-application des mesures administratives de nature coercitive, afin d'uniformiser la réponse apportée par les organismes chargés des contrôles lorsqu'ils détectent des transferts illégaux de déchets.
6. Il convient d'élaborer une procédure réglementant les relations entre les autorités compétentes et les organismes chargés des contrôles, dans le cadre de l'application du règlement et de la législation relative à la gestion des déchets.
7. Des règles et procédures devraient être formulées pour le type, la quantité et la qualité des informations à collecter auprès des diverses autorités sur les transferts transfrontaliers de déchets.

Réponse du gouvernement

Un audit de suivi a été réalisé pour vérifier si les recommandations avaient bien été mises en œuvre par le ministère de l'environnement et de l'eau. C'est le cas de quatre d'entre elles (1, 3, 4 et 5). Le processus est en cours pour les trois autres (2, 6 et 7).

Synthèse de l'audit national pour la Grèce

Intitulé de l'audit: Mise en œuvre du RETD en Grèce au cours de la période 2008-2010

Date de publication: septembre 2012

Site Web: www.elsyn.gr (en grec)

Objectif

Déterminer si et dans quelle mesure les autorités concernées se sont conformées aux exigences du RETD au cours de la période susmentionnée.

Étendue

- Évaluation des politiques et activités nationales visant à faire appliquer le RETD.
- Résultats et incidence du contrôle de l'application du RETD par les autorités compétentes grecques.
- Faiblesses et défis relatifs aux pratiques de mise en œuvre.
- Évaluation des systèmes d'information pertinents et de l'établissement des rapports des autorités compétentes en application du RETD, ainsi que du cadre juridique régissant la répression des infractions au RETD.

L'audit a été réalisé de juin 2011 à avril 2012.

Autorités auditées: le service de planification environnementale et les inspecteurs environnementaux du ministère de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique, la douane, la police (en l'occurrence la police de la route), l'institut national de statistique, le parquet, ainsi que les tribunaux administratifs et correctionnels.

Principales constatations

L'équipe d'audit a observé que la législation nationale est globalement conforme au RETD. Une autorité compétente (en l'occurrence le ministère de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique) a été désignée et des procédures de notification ont été adoptées. Les inspecteurs environnementaux, les douaniers et les policiers ont effectué des contrôles, mais sur une base aléatoire, et les sanctions prévues en cas d'infractions au RETD n'ont pas été adaptées spécifiquement aux transferts de déchets.

L'équipe d'audit a relevé l'absence de plan stratégique pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du RETD et a épinglé la coopération limitée entre les diverses autorités pour réaliser les objectifs du règlement. Deux exceptions sont à signaler à cet égard: la création d'un service d'assistance à l'intention des douaniers dans le cadre des contrôles et des inspections qu'ils effectuent en application du RETD, et la publication d'un modèle de «rapport d'autopsie» utilisé par les inspecteurs environnementaux au cours de leurs contrôles RETD.

Comme il n'y a pas de système d'information et de communication unifié, il n'existe aucun mécanisme de contrôle efficace ni de l'application des sanctions infligées aux contrevenants au RETD, ni du respect par ces derniers des procédures du RETD. L'efficacité de l'application du RETD est affectée par la coexistence de deux systèmes de codage différents pour les déchets (les codes RETD/Bâle et les codes tarifaires internationaux utilisés par la douane), par les données peu fiables relatives aux déchets

qui sont fournies par les autorités nationales, et par le manque de personnel dûment formé ainsi que de fonds et d'équipements suffisants pour effectuer les inspections.

Recommandations

1. Une commission conjointe, composée de représentants des organismes chargés de veiller à l'application du règlement, devrait être créée. Elle aurait pour mission:
 - a) de concevoir et de mettre à jour régulièrement une stratégie pluriannuelle fondée sur les risques, ainsi que des plans d'enquête annuels pour assurer l'application du RETD, b) de publier des lignes directrices détaillées et des manuels d'audit à l'intention des inspecteurs et c) d'évaluer l'efficacité et le caractère approprié des mesures d'exécution (en particulier les inspections).
2. Les autorités compétentes devraient améliorer leur coopération et partager leurs expériences et leurs connaissances respectives des mesures d'exécution afin de dégager de bonnes pratiques.
3. Chaque autorité compétente devrait également élaborer un système d'information entièrement intégré, relié aux systèmes d'information des autres organismes compétents, afin que toutes les données pertinentes soient mises à disposition.
4. Certains bureaux de douane devraient être assignés au seul contrôle des déchets en provenance ou à destination de pays situés en dehors de l'UE afin d'améliorer la surveillance et l'efficacité du contrôle de ce type de transport.

Réponse du gouvernement

Dans l'ensemble, les autorités ont accepté les observations formulées par l'équipe d'audit et n'avaient pas d'objections majeures à leur opposer. S'agissant du renforcement de la coopération et de la coordination entre les différentes autorités, la douane a argué que, au regard de la législation nationale, l'autorité chargée de la mise en œuvre des procédures de notification RETD avait pour seule obligation de prendre l'initiative à cet égard.

Synthèse de l'audit national pour la Hongrie

Intitulé de l'audit: Audit relatif au contrôle de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets

Date de publication: mai 2012

Site Web: www.asz.hu (en hongrois et en anglais)

Objectif

Le principal objectif de l'audit consistait à évaluer si les cadres institutionnel et juridique établis pour la surveillance et le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets, ainsi que leur fonctionnement, étaient cohérents avec les exigences du règlement européen concernant les transferts de déchets (RETD).

Étendue

L'audit était centré sur les cadres juridique et institutionnel, les ressources, les inspections, l'échange d'informations aux niveaux national et international, ainsi que le système de sanctions.

Période de l'audit: 2008-2010. L'audit sur le terrain s'est déroulé du 28 octobre au 12 décembre 2011.

Entités auditées: les organisations nationales désignées par le RETD, à savoir l'autorité compétente, l'organe de surveillance de l'autorité compétente, la douane et deux services locaux de surveillance des frontières douanières de l'UE.

Principales constatations

Afin de se conformer au RETD, les autorités hongroises ont mis en place des mécanismes de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets, mais leur mise en œuvre n'est pas encore totalement conforme au RETD et à ses objectifs. Des différences ont été observées en ce qui concerne la coopération entre les autorités, l'échange de données et d'informations, ainsi que la réglementation détaillée des processus de contrôle et l'harmonisation des règles relatives aux marchandises et aux déchets. Cette pratique ne favorisait pas la prévention des transferts illicites. L'accent était mis sur la détection de ceux-ci.

C'est avec un certain sens de l'anticipation que, à la suite de l'audit de 2011, le gouvernement a commencé à prendre des mesures pour harmoniser les textes légaux et réglementaires régissant les services de douane, de police et de protection de l'environnement - notamment la réglementation en matière de transferts de déchets et de gestion financière - et pour élaborer et mettre à jour des modalités d'application détaillées. Le nombre d'audits et de formations (spécialisées ou non) a augmenté.

Recommandation

Pour pouvoir contrôler les transferts de déchets selon différentes perspectives (déchets dangereux ou inoffensifs, transferts à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre douanier de l'UE, transport par route ou par rail), les accords de coopération qui lient toutes les autorités désignées devraient être revus dans le sens d'un renforcement de cette coopération, et un protocole de coordination devrait être élaboré.

Réponse du gouvernement

En vertu de la législation régissant l'ISC de Hongrie, les entités auditées étaient obligées d'établir des plans d'action pour mettre en œuvre les constatations d'audit requérant des mesures supplémentaires. La douane et l'autorité compétente ont élaboré les plans d'action correspondants, que l'ISC de Hongrie peut contrôler dans le cadre d'un audit ex post.

Synthèse de l'audit national pour l'Irlande

Intitulé de l'audit: Examen de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets

Date de publication: le rapport n'a pas encore été publié.

Site Web: la publication sera disponible sur www.audgen.irlgov.ie.

Objectif

Examiner le respect, par l'Irlande, du règlement européen concernant les transferts de déchets (RETD).

Étendue

L'examen a été centré sur la mise en œuvre et l'application du RETD par l'office irlandais des transferts transfrontaliers (NTFSO ou National Transfrontier Shipment Office). Ce dernier a été créé en 2007 par le conseil municipal de Dublin (Dublin City Council), qui est l'autorité nationale compétente en Irlande. Il assume la responsabilité globale de l'application du RETD.

Principales constatations

Actuellement, le conseil municipal de Dublin sous-traite sa fonction de gardien de l'application du règlement à un contractant privé. Cette fonction englobe les contrôles des importations, des exportations, des installations de gestion de déchets, des négociants et des courtiers.

Bien que l'autorité compétente adopte un plan annuel des actions programmées pour l'année à venir, il n'existe pas de stratégie de contrôle fixant le cap à suivre par le NTFSO sur une période de 3 à 5 ans.

Tous les contrôles effectués par le contractant privé dans le domaine des importations et des exportations et figurant dans le plan annuel sont menés de manière aléatoire plutôt que sur une base ciblée.

Le NTFSO dispose d'informations sur le niveau d'activité dans le domaine des contrôles de l'application, comme le nombre d'inspections et d'enquêtes effectuées. Il enregistre également le nombre et la nature des infractions détectées, mais les informations sur les quantités et les types de déchets concernés ne sont pas directement disponibles, si bien qu'il est difficile de rendre compte de l'efficacité de la performance.

La base de données du NTFSO utilisée par le contractant privé pour enregistrer les informations relatives au contrôle de l'application du règlement n'est pas reliée aux autres systèmes informatiques du NTFSO.

Réponse du gouvernement

Le rapport doit encore être finalisé. Un projet de rapport final contenant des recommandations sera soumis au ministère irlandais de l'environnement, de la communauté et du gouvernement local afin d'obtenir une réponse à chaque recommandation formulée. Les réponses du ministère seront intégrées dans le rapport final.

Synthèse de l'audit national pour les Pays-Bas

Intitulé de l'audit: Contrôle de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets (RETD).

Date de publication: 4 octobre 2012

Site Web: www.rekenkamer.nl (en néerlandais et en anglais)

Objectif

Le principal objectif est d'améliorer le contrôle de l'application du RETD en fournissant un aperçu des stratégies de contrôle et de la performance en la matière des pays participants (pour ce qui est des résultats et de l'obtention de l'effet souhaité).

Étendue

L'audit était centré sur le contrôle courant de l'application du RETD par l'autorité compétente néerlandaise, c'est-à-dire l'inspection environnementale et ses partenaires dans le domaine du contrôle (essentiellement la douane et la police). La poursuite des infractions faisait également partie du champ de l'audit.

Période de l'audit: 2008-2011.

Principales constatations

Le ministre de l'infrastructure et de l'environnement n'a accès qu'à des informations limitées sur l'incidence des activités de contrôle de l'application. Pour la plupart des flux de déchets, les partenaires dans le domaine du contrôle (l'inspection de la navigation, la douane et la police néerlandaises) ne connaissent pas avec précision l'incidence des mesures d'exécution sur le respect du RETD. Par conséquent, il n'est pas clairement établi que le contrôle de l'application du RETD a un effet dissuasif en matière de flux illicites de déchets. Cette incertitude s'explique en partie par le fait que les flux illicites sont difficiles à repérer et en partie par les faiblesses constatées dans les systèmes informatiques des partenaires. À titre d'exemple, le système informatique utilisé par la douane n'est pas en mesure de calculer les taux de conformité.

Les informations relatives au fonctionnement du système de déchets dans son ensemble sont limitées. Selon certaines indications, le système des notifications de réception et de traitement émises par les pays importateurs ne fonctionne pas de manière appropriée. Le ministre ne peut savoir avec certitude si l'entreprise qui émet les notifications est également celle qui se charge de traiter les déchets. Comme il n'y a pas d'informations sur ce dernier maillon de la chaîne, le ministre ne peut établir clairement si les objectifs poursuivis par le RETD ont été réalisés.

Dans trois cas sur dix, le parquet décide de ne pas poursuivre les contrevenants au RETD. Cette proportion est nettement supérieure à l'objectif de 10 % fixé par le parquet lui-même en ce qui concerne l'abandon des charges. Les auditeurs n'ont trouvé aucune explication à ce taux élevé d'absence de poursuites et s'inquiètent de constater que des infractions au RETD ne sont pas sanctionnées ou que du temps est gaspillé à la rédaction de rapports officiels sur des affaires qui n'ont aucune chance d'aboutir.

Recommandations

1. Le secrétaire d'État à l'infrastructure et à l'environnement et son homologue des finances devraient améliorer la gestion de l'information de manière à cerner clairement l'incidence du contrôle de l'application du RETD et des différents instruments de contrôle.
2. Le ministre de l'infrastructure et de l'environnement devrait prendre connaissance du fonctionnement du système RETD dans son ensemble. Le service néerlandais d'inspection environnementale peut examiner cette question en effectuant une enquête sur la plausibilité des notifications de réception et de traitement.
3. Le ministre de la sécurité et de la justice devrait enquêter sur les raisons du nombre relativement élevé de décisions de ne pas poursuivre les contrevenants au RETD, et chercher des moyens de réduire le taux d'absence de poursuites. De son côté, le parquet devrait mieux informer les services de douane et de police de la suite réservée aux infractions au RETD, afin qu'ils puissent en tenir compte lors de l'établissement de nouveaux rapports officiels.

Réponse du gouvernement

Le secrétaire d'État à l'infrastructure et à l'environnement ainsi que son homologue des finances acceptent les recommandations de l'équipe d'audit concernant la gestion de l'information. Le secrétaire d'État à l'infrastructure et à l'environnement ainsi que le ministre de la sécurité et de la justice estiment que le système *Inspectievrouw* et les modifications apportées au système utilisé par la douane permettront d'obtenir davantage d'informations sur l'incidence du contrôle de l'application du règlement.

Le secrétaire d'État à l'infrastructure et à l'environnement n'a pas l'intention de réagir à la recommandation concernant l'amélioration des informations sur le fonctionnement du système de gestion des déchets dans son ensemble. Il fait observer que des mesures ont déjà été prises pour améliorer les opérations de contrôle et cite à cet égard l'instauration du système *Inspectievrouw*, le transfert de tâches de l'office néerlandais vers l'inspection néerlandaise de la navigation et une étude effectuée par le centre stratégique de l'environnement. Les auditeurs soulignent le risque de voir ces mesures distinctes ne pas déboucher sur une vue d'ensemble cohérente.

Le ministre de la sécurité et de la justice partage l'inquiétude des auditeurs concernant le taux élevé d'absence de poursuites des contrevenants au RETD. Le parquet examine les causes du phénomène et ses constatations serviront à l'amélioration des procédures pénales.

Synthèse de l'audit national pour la Norvège

Intitulé de l'audit: Enquête de l'ISC de Norvège sur la gestion des déchets dangereux – Document 3:7 (2011-2012)

Date de publication: 31 janvier 2012

Site Web: <http://www.riksrevisjonen.no/en/Reports/Pages/hazardouswaste.aspx> (en anglais)

Objectif

Évaluer l'effort des autorités pour assurer une gestion appropriée des déchets dangereux.

Étendue

Parmi les quatre principaux thèmes traités lors de l'audit, il y avait la question de savoir dans quelle mesure les autorités contrôlent l'exportation des déchets dangereux. Il incombe au ministère de l'environnement de veiller à ce que les déchets dangereux soient gérés de manière appropriée. L'agence norvégienne pour le climat et le contrôle de la pollution est chargée de traiter les demandes d'exportation de déchets dangereux et d'assurer les opérations de surveillance. Le service des douanes et accises se charge du contrôle aux frontières.

L'audit s'est déroulé de mai 2010 à juin 2011.

Principales constatations

D'après les statistiques officielles, la Norvège a exporté 15 % des déchets dangereux présentés en 2009 et les exportations sont en hausse. L'agence norvégienne pour le climat et le contrôle de la pollution effectue des contrôles appropriés des demandes d'exportation de déchets. Toutefois, elle ne reçoit pas toujours de confirmation que les déchets ont été traités conformément aux modalités décrites dans la demande. En outre, les autorités n'ont pas de vision claire des réexportations au départ des pays vers lesquels les déchets ont été exportés initialement. Cela signifie que des déchets norvégiens risquent de se retrouver dans des pays qui n'ont pas la capacité de les traiter de manière appropriée. Par conséquent, il se peut aussi que les statistiques sous-estiment le tonnage réel des exportations et donnent des informations erronées sur les destinations des déchets exportés depuis la Norvège.

Les contrôles effectués par l'agence norvégienne pour le climat et le contrôle de la pollution ont permis de détecter plusieurs cas d'exportations illicites (de DEEE et d'épaves automobiles en particulier). Le RETD n'exige pas l'émission d'un permis par les autorités d'un pays pour l'exportation de produits ou de fractions pures de déchets destinés à être valorisés dans un pays de l'EU. Certains types de déchets dangereux sont exportés illégalement comme produits ou fractions pures à valoriser et contournent ainsi l'obligation de permis d'exportation.

La Norvège est tenue de surveiller les transferts transfrontaliers de déchets. Bien que l'agence norvégienne pour le climat et le contrôle de la pollution ait commencé à coopérer avec les autorités douanières, les activités de surveillance destinées à détecter les exportations illicites de déchets dangereux ont été peu nombreuses. De même, aucune procédure systématique adéquate n'a été mise en place pour déjouer les tentatives d'exportation illicite. En outre, les autorités n'ont guère de possibilités pour

sanctionner les exportations illicites de déchets dangereux. De ce fait, elles n'estiment pas qu'une surveillance soit utile.

Réponse du gouvernement

Le ministère de l'environnement a élaboré une stratégie de gestion de diverses formes de déchets, y compris les déchets dangereux. Il a été proposé de modifier la législation en matière de contrôle de la pollution afin de renforcer les éventuelles sanctions en cas d'exportations et d'importations illicites de déchets.

Synthèse de l'audit national pour la Pologne

Intitulé de l'audit: Exécution de dispositions sélectionnées du règlement européen concernant les transferts de déchets

Date de publication: janvier 2013

Site Web: www.nik.gov.pl (en polonais)

Objectif

L'audit avait pour objectif d'évaluer le respect, par les organes de l'administration publique, des obligations que leur impose le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, ci-après dénommé «règlement européen concernant les transferts de déchets» ou RETD.

Étendue

Dans le cadre de sa mission, l'équipe d'audit a notamment examiné:

- l'adaptation de la législation polonaise aux exigences du RETD;
- si les organes administratifs (ci-après «services») chargés de mettre en œuvre le RETD peuvent disposer de ressources appropriées en personnel et en équipements;
- le fonctionnement des services dans le domaine de la planification, de l'octroi de permis, de la surveillance et du contrôle des transferts de déchets, y compris la prévention des transferts illicites de déchets;
- la coopération nationale et internationale entre les services chargés de la mise en œuvre du RETD.

L'audit s'est déroulé du 6 mars au 13 juin 2012, dans neuf unités organisationnelles chargées de la mise en œuvre du RETD, à savoir: l'inspection principale de la protection environnementale, le ministère des finances (auquel ressortit la douane), le siège central du service de surveillance des frontières, deux services d'inspection de la protection environnementale au niveau des voïvodies, deux bureaux de douane et deux unités régionales du service de surveillance des frontières.

Principales constatations

En Pologne, les modalités d'exécution du RETD sont définies dans la loi du 29 juin 2007 sur les transferts internationaux de déchets et dans ses sept actes d'exécution. La législation nationale décrit les aspects d'organisation et de procédure relatifs à la mise en œuvre du RETD, fixe les sanctions à infliger en cas de non-respect des obligations afférentes aux transports internationaux de déchets et établit la liste des déchets qui ne peuvent être importés en Pologne pour y être éliminés.

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la loi du 29 juin 2007 sur les transferts internationaux de déchets, l'autorité chargée de faire appliquer le RETD conformément à l'article 53 dudit règlement est l'inspecteur en chef de la protection environnementale (ICPE). Ce dernier est l'autorité compétente pour les importations et les exportations de déchets, ainsi que pour leur transit sur le territoire national.

Le directeur du service des douanes, le commandant en chef du service de surveillance des frontières, l'inspecteur en chef du transport routier et les inspecteurs de la protection environnementale au niveau des voïvodies surveillent les transferts internationaux de déchets.

Entre 2008 et 2011, la Pologne a importé, exporté et vu transiter sur son territoire plus de 5 millions de mégatonnes de déchets au total. Les transferts de déchets – le respect des permis et des autres décisions de l'ICPE relatives aux transferts internationaux de déchets – n'ont pas fait l'objet d'une surveillance adéquate.

Les difficultés ont été rencontrées par les services de surveillance des frontières et des douanes lors de leurs contrôles de transports de déchets, ainsi que par l'inspection de la protection environnementale lors de leurs contrôles de la valorisation et de l'élimination de déchets. Elles s'expliquent par un manque d'informations sur les transferts internationaux de déchets et par des incohérences dans les opérations de prévention des transferts illicites, menées par les services chargés de faire appliquer le RETD.

Aucun échange exhaustif et rapide d'informations entre les services susmentionnés n'existe, par exemple en ce qui concerne les permis émis par l'ICPE pour les transports internationaux de déchets, les transports de déchets effectués et les transferts illicites détectés. Les bases de données relatives aux transferts internationaux de déchets, tenues par les services des douanes et de surveillance des frontières, fonctionnaient de manière séparée, comme des systèmes internes, et étaient alimentées avec des données fournies par l'ICPE, souvent en retard.

Le registre des notifications et décisions relatives aux transferts internationaux de déchets tenu par l'inspection principale de la protection environnementale était incomplet. Une nouvelle base de données a été créée en 2011 et la saisie de données a débuté en 2012.

L'ICPE a pris ses décisions relatives à l'assimilation des véhicules endommagés et importés en Pologne à des déchets ou à des marchandises sans prêter l'attention requise à la collecte d'éléments probants. Certaines de ces décisions se fondaient sur une évaluation de l'état technique des véhicules et sur la dépréciation de ceux-ci, telle qu'elle avait été renseignée par leurs propriétaires.

L'ISC de Pologne n'a opposé aucune objection en ce qui concerne la coopération entre les entités auditées dans le domaine du contrôle des transferts internationaux de déchets, ni concernant les rapports de l'ICPE à la Commission européenne.

Recommandations

Outre les recommandations présentées dans les déclarations postérieures à l'audit et destinées aux directions des entités auditées, l'ISC de Pologne a formulé les recommandations générales suivantes:

1. le ministre de l'environnement doit assurer une supervision efficace de l'inspecteur en chef de la protection environnementale en ce qui concerne les tâches relatives aux transferts internationaux de déchets (par exemple par la réalisation d'audits périodiques);
2. parmi d'autres tâches, l'inspecteur en chef de la protection environnementale doit envoyer aux notifiants une confirmation de toute notification, dûment complétée, relative aux transferts internationaux de déchets qu'ils projettent et émettre en temps voulu les permis relatifs à ces transferts; il doit adresser directement, aux autorités compétentes, des copies des permis délivrés et des décisions prises en matière de transferts internationaux de déchets; il doit garantir un accès en ligne à

la base de données aux services chargés du suivi des transferts internationaux de déchets; il doit procéder à des audits internes des tâches liées aux transferts internationaux de déchets;

3. les inspecteurs de la protection environnementale au niveau des voïvodies doivent effectuer l'audit interne des tâches liées à la surveillance des transferts internationaux de déchets.

Les recommandations susmentionnées ont été présentées dans le rapport national sur les constatations d'audit.

Réponse du gouvernement

Les entités gouvernementales auditées n'ont émis aucune objection à l'encontre des conclusions et des recommandations de l'équipe d'audit et ont pris des mesures pour mettre en œuvre les recommandations formulées.

Synthèse de l'audit national pour la Slovénie

Intitulé de l'audit: Transferts transfrontaliers de déchets

Date de publication: septembre 2013

Site Web: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/uvod?openForm>

Objectif

L'audit national avait pour objet de déterminer si les institutions compétentes avaient mis en place:

- une base de données complète et à jour sur les flux et les transferts transfrontaliers de déchets;
- un système efficient de contrôle et d'inspection dans le domaine des transferts de déchets.

Étendue

L'audit a couvert la mise en œuvre et le contrôle de l'application du RETD, la création d'une base de données, le suivi des flux et des transferts transfrontaliers de déchets, ainsi que l'efficacité des contrôles de transferts de déchets effectués au cours de la période 2009-2011. L'audit national s'est déroulé en 2012.

Principales constatations

L'audit a révélé qu'aucune information complète et fiable n'était disponible en ce qui concerne les flux transfrontaliers de déchets. Bien qu'il existe des informations sur les transferts de déchets couverts par un permis, des données fiables sur les flux des déchets de la liste verte font défaut. Les institutions compétentes ne disposent pas d'informations complètes sur les installations de recyclage et d'élimination, de sorte qu'il est difficile d'appliquer des procédures fondées sur le RETD et de garantir l'autosuffisance de la Slovénie en ce qui concerne l'exportation de déchets à éliminer. Les données relatives au recyclage et à l'élimination sont sujettes à caution parce que différentes sources indiquent des chiffres différents et que souvent, les données ne sont pas compatibles. L'équipe d'audit a demandé une vue d'ensemble des installations slovènes de valorisation et d'élimination des déchets, afin de déterminer si les principaux objectifs du RETD avaient été réalisés.

Le RETD est un règlement très complexe, qui requiert des procédures longues et exigeantes. L'équipe d'audit a constaté des retards dans la transmission du rapport à la Commission européenne dus à un manque d'agents compétents pour effectuer les tâches demandées et gérer une base de données à jour sur les transferts. Elle a demandé aux institutions compétentes de procéder à une analyse approfondie de toutes les tâches requises par le RETD et d'estimer, puis de recruter le nombre d'agents nécessaires pour exécuter les procédures réglementaires.

L'équipe d'audit a estimé que la Slovénie dispose d'un système extrêmement rigide pour la répression des infractions au RETD. Les sanctions infligées ne dépendent pas de la quantité de déchets transférés de manière illicite, ce qui accroît le risque de transferts illicites de grandes quantités de déchets. L'équipe d'audit a suggéré d'analyser les systèmes répressifs utilisés par les autres pays et d'adopter un régime qui serait davantage préventif.

Le nombre de transferts illicites détectés en 2012 est en forte augmentation par rapport à la période 2009-2011. Cette hausse s'explique par une approche plus ciblée, plus élaborée et davantage fondée sur les risques pour établir le calendrier des inspections. Toutefois, la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes, notamment en ce qui concerne les permis délivrés ou les transferts effectués ainsi que l'effet des affaires examinées, ne sont toujours pas suffisants. Par conséquent, l'équipe d'audit a recommandé d'instaurer un système permanent de partage de toutes les informations pertinentes, ainsi qu'une base de données commune, pour permettre aux autorités compétentes d'avoir accès à toutes les informations nécessaires.

Réponse du gouvernement

Les entités auditées sont tenues d'élaborer un rapport précisant les mesures correctrices qu'elles ont l'intention de prendre, dans les 90 jours de la publication du rapport final.

Liste de sigles et d'acronymes

AELE	Association européenne de libre-échange
CC	Comité de contact
CE	Commission européenne
CEI	Communauté d'États indépendants
CFC	Chlorofluorocarbone
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électroniques
EEE	Espace économique européen
Eurosai	Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe
IMPEL	Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement
INECE	Réseau international pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement
ISC	Institution supérieure de contrôle
NTFSO	National Transfrontier Shipment Office (office irlandais des transferts transfrontaliers)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Opérateur économique agréé
OMD	Organisation mondiale des douanes
RETD	Règlement européen concernant les transferts de déchets
TFS	Transfrontier Shipment of Waste
UE	Union européenne

Littérature

Agence européenne pour l'environnement (AEE), *Movements of waste across the EU's internal and external borders* (Mouvements des déchets aux frontières intérieures et extérieures de l'UE), Rapport n° 7/2012, Copenhague, 2012.

Commission européenne, DG TAXUD, *Study on the role of customs in enforcement of European Community legislation governing the protection of the environment and its best practice* (Étude du rôle de la douane dans le contrôle de l'application de la législation de l'UE en matière de protection de l'environnement et des meilleures pratiques en la matière), 2010.

Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, ainsi qu'à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets – Production, traitement et transferts transfrontières de déchets dangereux et autres déchets dans les États membres de l'Union européenne (2007-2009)*, COM(2012) 448 final, Bruxelles, 2012.

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets*, COM(2013) 516 final, Bruxelles, 2013.

Cour des comptes européenne, *La Commission et Eurostat ont-ils amélioré le processus de production de statistiques européennes de manière à en renforcer la crédibilité et la fiabilité?*, Rapport spécial n° 12/2012, Luxembourg, 2012.

Eurostat, *L'Europe en chiffres - L'annuaire d'Eurostat 2011*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2011.

IMPEL-TFS, projet «évaluation de la menace», 2006.

IMPEL, *IMPEL-TFS Enforcement Actions II, Final Project Report October 2008 – February 2011* (report no. 2011/18) (Mesures d'exécution IMPEL-TFS II, rapport final du projet pour la période d'octobre 2008 à février 2011 – rapport n° 2011/18), 2011.

ISC de Bulgarie, *Audit report no. 0300001411 on performance audit on the effective enforcement of European waste shipment regulation covering the period 01.01.2007 - 31.12.2010* (Rapport d'audit n° 0300001411 – Audit de la performance: le contrôle de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets a-t-il été effectué de manière efficace au cours de la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2010?), 2012.

ISC de Grèce, *Mise en œuvre du RETD en Grèce au cours de la période 2008-2010* (uniquement disponible en grec), 2012.

ISC d'Irlande, publication en attente, 2013.

ISC de Hongrie, *Audit on the enforcement of EU Regulations on Waste shipments* (Audit relatif au contrôle de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets), 2012.

ISC des Pays-Bas, *Enforcement of European Waste Shipment Regulation* (Application du règlement européen concernant les transferts de déchets), 2012.

ISC de Norvège, *The Office of the Auditor General's investigation into the management of hazardous waste. Document 3:7 (2011-2012)* (Enquête de l'ISC de Norvège sur la gestion des déchets dangereux – Document 3:7 (2011-2012)), 2012.

ISC de Pologne, *Exécution de dispositions sélectionnées du règlement européen concernant les transferts de déchets* (uniquement disponible en polonais), 2013.

ISC de Slovénie, publication en attente, 2013.

O'Laoire Russell Associates, *Study on the role of customs in enforcement of European Community legislation governing the protection of the environment and its best practice* (Étude du rôle de la douane dans le contrôle de l'application de la législation de l'UE en matière de protection de l'environnement et des meilleures pratiques en la matière), commandée par la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne (marché de services TAXUD/2009/DE/321), 2011.

Organisation mondiale des douanes, *Operation Demeter, Executive Summary* (Opération Demeter – Synthèse), Bruxelles, 2009.

Secrétariat de la convention de Bâle, *DEEE en Afrique: état des lieux – Résultats du programme E-Waste Africa de la convention de Bâle*, 2011.

Service d'inspection de l'ancien ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM), *Enforcement of the EWSR on the export of plastic waste in 2009* (Contrôle de l'application du règlement européen concernant les transferts de déchets), La Haye, 2012.

**Institutions supérieures de contrôle
participantes**

ISC de Bulgarie

ISC de Grèce

ISC de Hongrie

ISC d'Irlande

ISC de Norvège

ISC des Pays-Bas

ISC de Pologne

ISC de Slovaquie

Cet audit coordonné faisait suite à une décision prise par le comité de contact des présidents des ISC de l'UE. Il a été effectué en étroite collaboration avec le groupe de travail sur l'audit d'environnement de l'Eurosai.

Informations

Algemene Rekenkamer
Division de la Communication
B.P. 20015
2500 EA La Haye
Les Pays-Bas
téléphone (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Couverture

Conception: Corps Ontwerpers, La Haye
Photo: ISC de Slovaquie

La Haye, décembre 2013