



Jean Monnet Working Paper Series

-

Environment and Internal Market

Vol. 2025/2

La transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire : la contribution des nouvelles règles européennes en matière de déchets

by

N. de Sadeleer

N de Sadeleer, Full Professor UCLouvain, St Louis
Jean Monnet Chair

Published on <https://tradeenvironment.eu/>

© Nicolas de Sadeleer, 2012

desadeleer.nicolas@gmail.com

Mesure phare de la première Commission von der Leyen, le Pacte vert pour l'Europe, adopté en décembre 2019¹, visait à faire de l'Union européenne (UE) la première économie décarbonée, poursuivant un objectif de « pollution zéro ». Sans précédent dans l'histoire des politiques publiques, ce pacte ne se résume pas à la seule ambition d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. La poursuite de cet objectif s'accompagne d'autres engagements majeurs : la transition énergétique, une finance durable, la lutte contre la pollution, le renforcement de la résilience écologique, une agriculture plus extensive et une économie circulaire. Cette dernière thématique fut d'ailleurs au cœur de la mise en œuvre du pacte. En effet, l'UE est confrontée à l'accroissement de la consommation mondiale de matières premières, telles que la biomasse, les combustibles fossiles, les métaux et les minéraux, qui devrait doubler au cours des quarante prochaines années², alors que la production annuelle de déchets devrait augmenter de 70 % d'ici à 2050³. Qui plus est, l'extraction et la transformation des ressources naturelles en biens de consommation est à l'origine de la moitié des émissions totales de GES et d'un cortège de dommages environnementaux. Par ailleurs, appelée à se substituer à l'économie linéaire industrielle, l'économie décarbonée et circulaire, recourant massivement aux technologies propres, devrait entraîner pour l'UE des gains économiques considérables, dans la mesure où les États membres sont largement dépendants des ressources naturelles importées. Cette substitution de modèle a ainsi constitué la clé de voûte du Pacte vert⁴.

On le sait, le droit de l'environnement avance d'un pas de sénateur. Avec l'adoption, dans le courant des années 90 et au début des années 2000, de plusieurs législations sectorielles imposant d'ambitieux objectifs en matière de recyclage des emballages (directive 94/62/CE), des déchets électriques et électroniques (directive 2002/96/CE), piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs (directive 2006/66/CE) et des voitures usagées (directive 2000/53/CE), le droit des déchets connut une avancée remarquable. Cette succession de directives imposant chacune des objectifs de réutilisation et de recyclage contraignants a entraîné l'augmentation de la proportion de déchets recyclés par rapport à la quantité totale de déchets produits dans l'UE-27⁵.

Alors que la mise en œuvre de cette noria de directives a largement contribué à l'émergence d'une Europe du recyclage, l'Union s'est ensuite reposée sur ses lauriers. En l'absence de règles harmonisées, les États membres ont dû réglementer unilatéralement les secteurs producteurs de déchets qui n'avaient pas fait l'objet d'une harmonisation.

Forte du succès rencontré par le Pacte vert de décembre 2019, la Commission européenne adopta, le 30 mars 2022⁶, un plan d'action sur l'économie circulaire, en vue de relancer le processus d'harmonisation qui était arrivé à un point mort au début des années 2000.

Ce faisant, elle obtint des résultats nettement plus spectaculaires que ceux engrangés dans d'autres volets de la réforme du Pacte vert, tels l'agriculture, la conservation de la nature et la protection des eaux et des sols.

Le présent chapitre présente tant les avancées réglementaires récentes que la marge de manœuvre laissée par celles-ci aux différentes autorités étatiques.

¹ Commission européenne, *Le Pacte vert pour l'Europe*, COM (2019) 640 final, 11 décembre 2019.

² OCDE, 2018, *Global Material Resources Outlook to 2060*.

³ Banque mondiale (2018), *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*.

⁴ N. DE SADELEER, « Le Pacte vert pour l'Europe : évolution normative majeure ou écran de fumée politique ? », *Revue des affaires européennes*, 2025 ; « Le bilan en demi-teinte du Pacte vert pour l'Europe », *Europe*, n° 7, juillet 2024, pp. 5-11.

⁵ EEA, *Europe's Environment 2025*.

⁶ Commission européenne, *Le Pacte vert pour l'Europe*, COM (2019) 640 final, 11 décembre 2019.

I. L'économie circulaire, cheville du Pacte vert

A. Considérations générales

Portée sur les fonts baptismaux, il y a déjà plusieurs années⁷, l'économie circulaire devrait marquer la fin de la société du gaspillage⁸. Elle implique la réduction de la production de déchets, leur transformation en matières premières secondaires et la récupération de l'énergie à partir de matériaux non recyclables. Conformément au principe de réduction de la pollution à la source, ce modèle économique impose une responsabilité élargie dans le chef des producteurs qui commercialisent des biens qui sont susceptibles, à terme, de devenir des résidus. Alors que, dans un schéma traditionnel, les déchets sont dépourvus de valeur économique, au terme de cette responsabilité élargie, ils devraient constituer des matières premières secondaires. Ainsi la transformation des matériaux résiduels en matières premières secondaires devrait-elle permettre de « boucler la boucle ». Ainsi, l'économie circulaire devrait-elle renforcer l'assise industrielle de l'UE et stimuler la création d'entreprises et l'entrepreneuriat⁹. S'agissant des matériaux critiques, cette économie va aussi de pair avec l'autonomie stratégique de l'Union. Les entreprises européennes deviendront ainsi moins dépendantes de chaînes de valeur aussi complexes que vulnérables aux aléas politiques. Enfin, un tel modèle économique devrait contribuer à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique. D'après l'Agence européenne de l'environnement, l'augmentation des taux de recyclage ainsi qu'une réduction de l'utilisation des matériaux pourraient réduire de moitié les émissions de GES liées à l'extraction et au traitement des matériaux¹⁰. Or, les tentatives de développer ce nouveau modèle économique n'ont pas encore porté leurs fruits. En 2022, les impacts environnementaux liés à l'extraction, au traitement et à l'utilisation des ressources matérielles (c'est-à-dire la biomasse, les métaux, les minéraux non métalliques et les ressources fossiles) sont restés à peu près identiques à ceux de 2010 dans l'UE-27¹¹. Pour aggraver la situation, depuis quelques années la progression du recyclage stagne, voire recule dans certains cas¹². Aussi, en 2022, plus de la moitié des déchets produits étaient encore destinés à être incinérés ou mis en décharge. Enfin, la consommation des ressources naturelles devrait continuer à croître, dans la mesure où elle est chevillée à la croissance du PIB¹³.

Le plan d'action sur l'économie circulaire de 2022 a notamment été mis en oeuvre, en l'espace de deux années, par les actes réglementaires suivants :

- la modification de la directive-cadre 2008/98 en vue d'accroître les taux de recyclage du textile mais aussi pour l'alimentation, deux secteurs consommant beaucoup de ressources¹⁴,
- le règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries¹⁵,
- le règlement (UE) 2024/1252 établissant un cadre pour garantir un approvisionnement sécurisé et durable en matières premières critiques¹⁶,

⁷ N. DE SADELEER, *Le droit des déchets de l'Union européenne. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

⁸ Commission européenne, *Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire*, COM/2020/98 final, 11 mars 2020.

⁹ Plan d'action pour une économie circulaire, 1.

¹⁰ EEA, *Europe's Environment 2025*, 4.6. *Benefits of a circular economy*.

¹¹ EEA, *Europe's Environment 2025*, 4.3. *Waste recycling*.

¹² À titre d'exemple, les taux de recyclage des emballages et des déchets électroniques ont diminué au cours des cinq dernières années, principalement en raison d'une augmentation des ventes de produits électroniques.

¹³ OCDE, 2019, *Global Material Resources Outlook to 2060. Economic Drivers and Environmental Consequences*.

¹⁴ Proposition de directive du 5 juillet 2023 modifiant la directive-cadre 2008/98.

¹⁵ Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, JO, 28 juillet 2023, L 191/I.

¹⁶ JO, 11 avril 2024, L 1252/I.

- le règlement (UE) 2024/1781 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables¹⁷,
- le règlement (UE) 2024/1157 relatif aux transferts de déchets¹⁸,
- le règlement (UE) 2024/3110 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction¹⁹,
- la directive 2024/1799 sur le « droit à la réparation » laquelle devrait favoriser une circularité accrue au sein de l'économie²⁰,
- la directive (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil sur les émissions industrielles²¹,
- le règlement (UE) 2025/40 en matière d'emballages et de déchets d'emballages²².

À la différence de la gestion traditionnelle des déchets, le modèle d'économie circulaire couvre tout le cycle de vie des produits de leur conception jusqu'à leur élimination définitive. Comme nous le verrons par la suite, plusieurs des nouvelles législations remplaçant ou complétant des actes préexistants s'appliquent aux différents stades de la vie du produit.

B. Aperçu des nouvelles réglementations

Ce nouveau modèle économique impose des prescriptions tant en amont, au niveau de la conception et de la fabrication des produits (règlements sur l'écoconception, sur la commercialisation des produits de construction) qu'en aval au niveau de la collecte, du tri et de la valorisation de déchets qui résultent des produits (obligations de gestion de déchets prévues par les règlements sur les batteries, sur les emballages, sur les véhicules usagés (VHU), et par le règlement sur les mouvements transfrontières de déchets). Certaines réglementations couvrent d'ailleurs toutes les phases de la vie d'un produit, du berceau à la tombe.

Notre analyse se centrera, dans un premier temps, sur les nouveaux règlements qui prévoient des normes de produits (écoconception, commercialisation des produits de construction), pour ensuite couvrir les réglementations spécifiques à des flux de déchets, issus des produits tels que les emballages, les batteries, les VHU, le textile et la nourriture. Enfin, d'autres règlements devraient contribuer à l'autosuffisance de l'UE en matière de ressources naturelles. On examinera, à cet égard, la nouvelle réglementation en matière de mouvements transfrontaliers de déchets et le règlement sur les matières premières critiques. Étant donné qu'il est difficile de synthétiser des centaines de pages de nouvelles réglementations, dont la mise en œuvre appelle l'adoption d'un grand nombre d'actes délégués et d'exécution, nous nous contenterons de mettre en exergue les principaux dispositifs juridiques qui pourraient exercer un effet de levier sur l'émergence d'une économie circulaire en Europe.

1. Le règlement sur l'écoconception

Alors que la directive 2009/125 sur l'éco-conception couvrait uniquement les produits liés à l'énergie (l'éclairage, les systèmes de chauffage, les appareils informatiques, la climatisation etc.), le règlement

¹⁷ Règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE, JO, L 285/10.

¹⁸ JO, 11 avril 2024, L 2024/1157.

¹⁹ Règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, JO, L 2024/3110.

²⁰ Directive (UE) 2024/1799 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles communes visant à promouvoir la réparation des biens, et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 ainsi que les directives (UE) 2019/771 et (UE) 2020/1828, JO, 13 juin 2024, L 1799.

²¹ JO, 24 avril 2024, L 1785.

²² Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil concernant les emballages et les déchets d'emballages, modifiant le Règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE, JO, 19 décembre 2024, L 40.

(UE) 2024/1781²³ (ESPR)²⁴ s'étend à une gamme de produits bien plus large et, partant, dépasse la problématique de l'économie de l'énergie. Son objectif est en effet d'« améliorer la durabilité environnementale des produits [...] et de réduire l'empreinte carbone globale et l'empreinte environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie »²⁵.

À priori tout produit peut être soumis à de telles exigences²⁶. L'ESPR constituant un cadre réglementaire couvrant tous les produits, il revient à la Commission européenne d'adopter des actes délégués qui déterminent les exigences en matière d'écoconception. Ces actes délégués s'appliqueront soit à un groupe spécifique de produits soit horizontalement à plusieurs groupes de produits²⁷.

Conformément à la logique de l'économie circulaire, l'écoconception porte sur l'ensemble du cycle de vie du produit. Parmi les exigences d'écoconception qui pourraient avoir un effet de levier sur l'économie circulaire, figurent la possibilité de réemploi, la réparabilité des produits, la suppression de la présence de substances qui entravent la circularité, l'augmentation du contenu recyclé²⁸, le remanufacturation et le recyclage des produits²⁹. Ainsi, en vue d'économiser les ressources et promouvoir la circularité des produits, les actes délégués peuvent-ils fixer un seuil minimum de matériaux recyclés dans la fabrication des produits concernés. C'est notamment le cas, comme nous le verrons des réglementations sur les batteries, les emballages, et les VHU. Ils peuvent aussi exiger que les procédés de fabrication facilitent tant le démontage que la séparation des composants. Grâce à ces nouvelles exigences de durabilité, l'ESPR devrait contribuer à la circularité et à la durabilité environnementale des produits.

Alors que les exigences relatives à la mise sur le marché des emballages en tant que produits finis sont désormais fixés par le règlement (UE) 2025/40, le règlement sur l'écoconception pourrait conduire à l'adoption d'exigences complémentaires destinées « à réduire au minimum la quantité d'emballages utilisés, aidant ainsi à prévenir la production de déchets dans l'Union »³⁰.

Pour pouvoir être mis sur le marché ou mis en service, le produit réglementé par un acte délégué adopté en vertu de l'ESPR doit disposer d'un passeport numérique de produit (PNP). Ce passeport constitue la carte d'identité numérique pour le produit, ses composants et ses matériaux³¹. Accessibles par voie électronique, les informations contenues dans le PNP devraient permettre aux consommateurs, aux fabricants et aux autorités d'évaluer plus facilement la durabilité, la circularité et la conformité réglementaire du produit, ce qui devrait garantir « sa traçabilité [...] tout au long de (s)a chaîne de valeur »³².

2. Le règlement établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction

Le secteur de la construction est responsable d'environ 50 % de l'extraction et de la consommation de ressources et de plus de 30 % du total des déchets produits chaque année dans l'UE³³. Le règlement révisé (UE) 2024/3110 qui établit des règles harmonisées pour la commercialisation des produits de

²³ Règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, *JO L 2024/178*.

²⁴ Acronyme anglais des termes *Ecodesign Sustainable Product Regulation*.

²⁵ Article 1er, para. 1.

²⁶ Des exceptions sont prévues pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, ainsi que les aspects liés aux médicaments et aux véhicules déjà couverts par une législation de l'UE spécifique au secteur.

²⁷ Article 4.

²⁸ Considérant n° 24.

²⁹ Considérant n° 6 et 1, article 5, para. 1.

³⁰ Considérant n° 25.

³¹ Article 9.

³² Article 9, para. 3.

³³ Conseil de l'Union, Communiqué de presse du 5 novembre 2024, Matériaux de construction : le Conseil adopte un règlement pour des produits de construction propres et intelligents.

construction³⁴ met davantage l'accent sur les exigences de performance environnementale et de durabilité pour de tels produits. Il établit les conditions pour leur mise sur le marché, en exigeant notamment une déclaration de leur performance (DoP) et le marquage CE. Particulièrement complexe, nous ne dresserons que la synthèse des traits saillants de ce règlement. À ce titre, les principaux traits sont les suivants :

- La déclaration de performance et de conformité doit reprendre, en sus des caractéristiques liées à la performance du produit, ses performances environnementales³⁵. À cet égard, l'annexe II du règlement énumère dix-neuf caractéristiques essentielles environnementales à prendre en compte. La Commission est habilitée à adopter des actes d'exécution établissant ces caractéristiques, lorsque les organisations européennes de normalisation ne sont pas en mesure de le faire³⁶.
- Les fabricants doivent fournir des informations sur les impacts environnementaux de leurs produits tout au long du cycle de vie du produit, y compris les émissions de GES.
- Les produits de construction recyclés et réutilisés tombent dans le champ d'application du règlement, à condition qu'ils soient couverts par la demande de normalisation.

3. La directive sur le « droit à la réparation »

La directive sur le « droit à la réparation »³⁷ devrait, quant à elle, favoriser une circularité accrue des biens au sein de l'économie. L'objectif est, d'une part, d'encourager les consommateurs à faire réparer les produits défectueux plus facilement, plus rapidement et de manière moins coûteuse et, d'autre part, à inciter les fabricants à fabriquer des produits pérennes et pouvant être réparés, réutilisés et recyclés. Pour les produits techniquement réparables, leurs fabricants sont tenus d'en offrir réparation aux consommateurs qui en formuleraient la demande³⁸. Celle-ci doit être effectuée dans un délai raisonnable et, hormis si le service est fourni gratuitement, à un prix raisonnable³⁹. Les consommateurs ont la possibilité de choisir entre la réparation et le remplacement du produit défectueux pendant la période de responsabilité du vendeur incluse dans la garantie. Si le consommateur opte pour la réparation du bien, le délai de responsabilité du vendeur sera prolongé d'au moins douze mois à compter du moment où le produit est réparé. La directive permet aux consommateurs d'obtenir des informations fiables sur la durée de vie des produits qu'ils achètent et sur la disponibilité de services de réparation, de pièces de rechange et de manuels de réparation⁴⁰. Ces nouvelles obligations devraient contribuer à limiter l'élimination prématurée de biens viables achetés par les consommateurs et, partant, encourager ces derniers à utiliser leurs biens plus longtemps⁴¹.

Cependant, le champ d'application de la directive est limité aux biens pour lesquels des exigences de réparabilité sont prévues dans des actes délégués et d'exécution de la Commission repris à l'annexe II (lave-vaisselles, lave-linges, ménagers, réfrigérateurs, aspirateurs, téléphones portables, ...)⁴².

³⁴ Règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, JO L 2024/3110.

³⁵ Article 5.

³⁶ Article 6, para. 1^{er}.

³⁷ Directive (UE) 2024/1799 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles communes visant à promouvoir la réparation des biens, JO, 13 juin 2024, considérant n° 1.

³⁸ Article 5, para. 1.

³⁹ Article 5, para. 2.

⁴⁰ Article 6.

⁴¹ Considérant n° 3.

⁴² Il s'agit des actes délégués adoptés en application du règlement (UE) 2024/1781 et les mesures d'exécution adoptées en vertu de la directive 2009/125/CE, qui créent un cadre pour améliorer la durabilité environnementale des produits.

Ces règles sont complétées, comme nous l'avons vu, par des exigences en matière d'écoconception concernant, par exemple, la conception des produits et la disponibilité de pièces de rechange.

4. Le règlement sur les batteries et les déchets de batteries

Les batteries constituent une source d'énergie importante et l'un des principaux facteurs du développement durable, de la mobilité verte, de l'énergie propre et de la neutralité climatique⁴³.

Le règlement 2023/1542 du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries a abrogé la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs⁴⁴. Aussi les nouvelles exigences harmonisées en matière de produits et de commercialisation, y compris des procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les exigences concernant la fin de vie des batteries permettent-elles de couvrir l'ensemble du cycle de vie de toutes les batteries mises sur le marché de l'Union. Couvrant l'extraction des matières premières, l'approvisionnement et la transformation durables, les matières pour batteries durables, ainsi que le réemploi et le recyclage des batteries, la chaîne de valeur des batteries est particulièrement complexe.

En vue de renforcer le potentiel de contribution à l'économie circulaire de toutes les batteries, ce nouveau cadre réglementaire prévoit notamment :

- des règles relatives en matière de durabilité, de sécurité, de marquage et d'information⁴⁵,
- des règles relatives au contenu recyclé⁴⁶,
- des mesures visant à améliorer les taux de collecte⁴⁷ et de recyclage de toutes les batteries⁴⁸,
- la suppression progressive de l'utilisation des batteries non rechargeables⁴⁹,
- des exigences en matière de durabilité et de transparence pour les batteries tenant compte d'aspects tels que l'empreinte carbone de la fabrication de batteries⁵⁰,
- l'approvisionnement éthique en matières premières⁵¹, la sécurité de l'approvisionnement, et facilitant la réutilisation, la réaffectation et le recyclage.
- un passeport numérique pour certaines batteries,⁵²
- le devoir de diligence à l'égard des batteries⁵³,
- la responsabilité élargie des producteurs⁵⁴.

⁴³ Considérant n° 1.

⁴⁴ Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE, JO, L 266, p. 1.

⁴⁵ Article 5. Voy. les articles 6 à 10 et à l'article 12 pour les exigences en matière de durabilité et de sécurité et le chapitre III en ce qui concerne les exigences en matière d'étiquetage et d'information.

⁴⁶ Article 8.

⁴⁷ Considérants n° 108 à 110, article 60.

⁴⁸ Article 71.

⁴⁹ Considérants n° 37, 45, article 9, para. 3.

⁵⁰ Article 7.

⁵¹ Considérants n° 9 et 12.

⁵² Article 77.

⁵³ Articles 48, 49, 50 et 52. Cette obligation étend le devoir de diligence applicable à certains minerais et métaux qui fut introduite par le règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (JO, L 130, 19 mai 2017, p. 1). L'entrée en vigueur de l'obligation de diligence pour les batteries a été reportée de deux ans, de août 2025 à août 2027. Cf. Règlement (UE) 2025/1561 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2025 modifiant le règlement (UE) 2023/1542 en ce qui concerne les obligations des opérateurs économiques liées aux politiques en matière de devoir de diligence à l'égard des batteries, JO L, 2025/1561.

⁵⁴ Considérant n° 95 à 101, articles 1^{er}, para. 2, 56 et sv.

En vue de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des matières premières provenant de pays tiers, notamment pour le cobalt, le plomb, le lithium et le nickel, le règlement promeut la valorisation de ces matières présentes dans les déchets, en exigeant un taux minimum de contenu recyclé dans les batteries utilisant du cobalt, du plomb, du lithium et du nickel dans les matières actives⁵⁵. Enfin, les objectifs poursuivis par ce règlement devraient être renforcés par celui sur les matières critiques.

5. Le règlement sur les emballages et les déchets d'emballages

Les emballages ont connu une croissance plus rapide que l'économie et la population de l'UE. Ainsi, en 2021, les États membres ont produit 84 millions de tonnes de déchets d'emballages, soit 24 % de plus qu'en 2010. La hausse des taux de recyclage de 23 % par rapport à 2010 n'a pas suffi à compenser l'augmentation de la quantité totale de déchets d'emballages produits. Il en résulte un écart entre la croissance des déchets d'emballages et celle du recyclage⁵⁶. Remplaçant la directive de 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, le règlement (UE) 2025/40⁵⁷ prévoit des objectifs de recyclage des déchets plus ambitieux, soit 70 % de d'ici 2025 et 75 % d'ici 2030. Des objectifs spécifiques sont également définis pour chaque matériau (85 % pour le papier et le carton). Pour atteindre ces objectifs, il est prévu d'interdire certains types d'emballages à usage unique, de limiter le suremballage, en particulier dans l'e-commerce et la grande distribution, de réduire au minimum les matériaux d'emballages et d'augmenter le réemploi des emballages. Une proportion minimale de matières recyclées devra être intégrée dans la fabrication des emballages plastiques. Enfin, 40 % des emballages de boissons non alcoolisées devront être réutilisables d'ici 2030.

Du point de vue des fabricants, la notion juridique d'« emballage » a des conséquences pratiques particulières, car elle implique la mise en oeuvre du régime de responsabilité élargie du producteur, avec les obligations financières et organisationnelles afférentes. Du point de vue des systèmes publics de gestion des déchets ménagers, elle détermine si le produit doit faire l'objet d'une collecte sélective, ce qui a une incidence sur la couverture financière de ces coûts par le secteur privé. Le champ d'application de la nouvelle réglementation sera similaire à celui de la directive de 1994, dans la mesure où le concept d'emballage n'est pas remis en cause⁵⁸. Sous l'empire de la directive de 1994, la CJUE a eu l'occasion de préciser la portée de la définition en le adoptant une approche fonctionnelle⁵⁹. Le règlement offre en outre une formulation plus claire⁶⁰.

En bref, il doit s'agir d'un produit utilisé pour contenir, protéger, manipuler, distribuer et présenter des marchandises depuis le fabricant jusqu'au consommateur. Tous les articles « jetables » utilisés à cette fin sont considérés comme des emballages. « La fonctionnalité [de l'emballage] est intrinsèquement liée au fait qu'il fait partie du produit »⁶¹.

Par ailleurs, le produit doit appartenir à l'une des trois catégories juridiques suivantes : emballage de vente ou primaire ; emballage collectif ou secondaire ; ou emballage de transport ou tertiaire.

⁵⁵ Considérant n° 30.

⁵⁶ Rapport de la Commission européenne recensant les États membres qui risquent de ne pas atteindre les objectifs de recyclage des déchets municipaux et des déchets d'emballages fixés pour 2025 et l'objectif de réduction de la mise en décharge des déchets fixé pour 2035, 8 juin 2023, COM (2023) 304 final.

⁵⁷ Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, 2025/40.

⁵⁸ Le considérant 10 indique que « pour des raisons de sécurité juridique », la définition de la Directive « doit être restructurée sans en modifier la substance ». Voy. J.J. PERNAS GARCIA, «El concepto de envase como elemento determinante del ámbito de aplicación de la normativa de envases y residuos de envases», in I. REVUELTA PEREZ (dir.), *La nueva regulación de los envases*, op.cit., pp. 89-114.

⁵⁹ CJUE, 29 avril 2004, *Plato Plastik Robert Frank*, C-341/01, EU:C:2004:254, points 48 à 50 ; 10 novembre 2016, *Eco-Emballages SA*, C-313/15, C-530/15, EU:C:2016:859.

⁶⁰ Considérant n° 13.

⁶¹ Ibidem.

Les articles 5 à 11 énoncent des exigences dites de durabilité, tandis que les articles 12 et suivants prévoient des obligations en matière d'étiquetage et d'information. S'agissant des exigences de durabilité environnementale, figurent :

- l'exigence selon laquelle les emballages doivent être recyclables⁶²,
- celle qui prévoit un contenu minimum de matière plastique recyclée à partir de 2030⁶³,
- celle selon laquelle les emballages doivent être réutilisables⁶⁴,
- la réduction au minimum des emballages⁶⁵,
- la réduction au minimum de la présence de substances préoccupantes dans les emballages⁶⁶ et les matières premières d'origine biologique dans les produits en plastique⁶⁷,
- les dispositions sur les emballages compostables⁶⁸.

Certaines de ces exigences poursuivent d'autres objectifs que la seule durabilité environnementale. On en veut pour preuve l'exigence d'une teneur minimale en plastique recyclé qui entrera en vigueur en 2030. Elle permet non seulement d'atteindre un objectif environnemental (la réduction des déchets plastiques), mais vise aussi, même si ce n'est que de manière accessoire, à consolider un marché pour les plastiques recyclés, ce qui relève davantage d'un objectif économique, même si ce dernier est subordonné à un objectif environnemental⁶⁹. Cette opération de substitution devrait en principe entraîner la réduction de la production de nouveaux plastiques.

Dans la mesure où l'objectif d'intégration économique est mêlé d'exigences environnementales⁷⁰, le règlement autorise, à de nombreuses reprises, les États membres à poursuivre des objectifs plus ambitieux. Tel est le cas, comme nous le verrons dans la seconde partie de cette étude, de la réglementation des systèmes de consigne, des sacs en plastique, dont les restrictions commerciales sont clairement liées à un objectif environnemental et des emballages compostables.

6. La directive (UE) 2025/1892 visant à prévenir le gaspillage alimentaire et les déchets textiles

La dernière législation issue du Pacte vert pour l'Europe, à savoir la directive du 10 septembre 2025, modifie la directive-cadre 2008/98 sur les déchets en vue d'atténuer les effets environnementaux et climatiques résultant du gaspillage alimentaire et d'une société du prêt-à-jeter⁷¹. À la différence des déchets de batteries et d'emballages ainsi que des véhicules usagés qui tombent sous le coup de règlements, lesquels limitent considérablement le pouvoir d'appréciation des autorités nationales, les secteurs alimentaire et textile relèvent de la directive-cadre 2008/98.

La réglementation de ces deux secteurs fort gourmands en ressources est justifiée en raison des enjeux environnementaux et économiques. Au cours de ces dernières années, une moyenne de 60 millions de tonnes de déchets alimentaires (132 kg/personne) et de 12,6 millions de tonnes de déchets textile (12 kg/personne) a été produite annuellement dans l'UE. Symbolisées par l'industrie de la mode jetable

⁶² Article 6, dont la portée est précisée à l'annexe II.

⁶³ Article 7 et l'annexe II.

⁶⁴ Articles 11, 26, 27 et 28.

⁶⁵ Articles 10 et 24, annexe IV.

⁶⁶ Article 5.

⁶⁷ Article 8.

⁶⁸ Article 9. Il n'est pas exigé que tous les emballages soient compostables, dans la mesure où un emballage ne peut être à la fois compostable et recyclable.

⁶⁹ M. J. ALONSO MAS, « El nuevo Reglamento europeo de envases: ¿garantía o restricción de la libre circulación de mercancías? », in I. REVUELTA PEREZ (dir.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Madrid, Aranzadi, p. 60.

⁷⁰ Articles 1 et 2.

⁷¹ N. DE SADELEER, "The circular economy in action: the new EU rules to prevent food waste and used textiles", *EU Law Life*, 7 octobre 2025.

(*ultra fast fashion*), les tendances vestimentaires contemporaines alimentent le flux de déchets de demain. Or, seulement 22 % des déchets textiles sont collectés séparément, le reste étant incinéré ou mis en décharge avec d'autres déchets ménagers. Qui plus est, deux tiers des déchets textiles sont exportés en dehors de l'Union. Par ailleurs, les programmes de prévention des déchets alimentaires en vigueur depuis 2018 ne sont pas parvenus à ralentir l'augmentation, corrélée à la croissance économique, des quantités de déchets alimentaires. L'empreinte écologique est considérable : en 2020, les 58 millions de tonnes de déchets alimentaires équivalaient à 252 millions de tonnes CO₂, émis en vain.

À titre d'exemple, la valeur des 58 millions de tonnes de déchets alimentaires produits chaque année dans l'UE est estimée à 132 milliards d'euros.

La modification de la directive-cadre 2008/98 sur les déchets repose sur deux piliers : d'une part, la lutte contre le gaspillage alimentaire et, d'autre part, les nouvelles mesures applicables aux textiles usagés. Pourtant des différences marquantes opposent ces deux régimes.

Pour aller à l'essentiel, la directive modifiée impose aux États membres, en ce qui concerne le gaspillage alimentaire, d'atteindre d'ici le 31 décembre 2030 des objectifs contraignants, au moyen d'une technique qui est identique à celle mise en œuvre dans les secteurs des déchets d'emballages et de batteries et des véhicules usagés. Pour les phases de transformation et de fabrication des aliments, les « producteurs » devront réduire de 10 % le volume de leurs déchets par rapport au volume généré pendant la période 2021-2023. S'agissant du commerce de détail et de la distribution des denrées alimentaires (ménages, restaurants, etc.), une réduction de 30 % par habitant devra être atteinte d'ici 2030. Ces objectifs sont bien en dessous de l'objectif de développement durable onusien 12.3. En effet, compte tenu de l'interdépendance des phases de production, de distribution et de consommation, l'ONU prévoit de réduire de moitié d'ici 2030 le gaspillage tout au long de la chaîne alimentaire.

S'agissant des textiles, aucun objectif de réemploi ou de recyclage n'est prévu. Cela étant dit, les entreprises seront soumises d'ici 2028 à un régime de responsabilité élargie des producteurs, lequel a déjà fait ses preuves depuis une trentaine d'années.

À la différence des régimes traditionnels de gestion des déchets (obligations de collecte, de tri, de réutilisation, de préparation au réemploi, de recyclage, etc.), la responsabilité élargie obligera les producteurs de textiles usagés (vêtements, couvertures, linges, chapeaux, chaussures, etc.) à internaliser dans le prix de leurs articles les coûts de la collecte séparée, du tri, de la préparation en vue de réemploi, et des différentes opérations de traitement de déchets textiles (recyclage, élimination des rebuts). Les producteurs seront tenus de s'affilier et, partant, de financer un éco-organisme. Assurément, il s'agit là d'un changement de paradigme. En effet, dans la mesure où les textiles et les chaussures sont largement mélangés aux déchets ménagers, le financement de ces opérations, qui est supporté jusqu'à présent par les collectivités locales, reviendra au secteur privé. En amont, les producteurs seront encouragés à concevoir et à perfectionner leurs articles dans le dessein de limiter, en aval, la production de déchets textiles, voire d'en faciliter la récupération (environ 8 % des textiles commercialisés sont actuellement réutilisés dans l'Union). Il était difficile de soumettre la chaîne alimentaire à une telle responsabilité.

La directive modificative 2025/1892 ne remet pas en cause le rôle des associations et des ONG qui récupèrent des produits alimentaires en France pour lutter contre le gaspillage. Les opérateurs économiques devront proposer des « conventions de don aux banques alimentaires et à d'autres organisations de redistribution des denrées alimentaires » des aliments comestibles invendus⁷². Du fait que cette obligation est libellée de manière maladroite, il reviendra aux États membres de la préciser.

De même, les entreprises d'économie sociale qui prévoient l'insertion professionnelle dans les activités de collecte et de tri des textiles usagés ne sont pas laissées pour compte. Elles pourront, d'une part, participer au système de collecte séparée mis en place par les éco-organismes et, d'autre part, elles seront en droit de continuer à gérer leurs points de collecte. Ensuite, les éco-organismes devront couvrir les

⁷² Article 9*bis*, §1^{er}, 2^{ème} al.

coûts de la collecte, du transport et du traitement des déchets que ces entreprises supportent⁷³. Enfin, la directive modifiée prévoit que les vêtements et les chaussures usagés aptes à être réemployés par des entreprises d'économie sociale ne devraient pas être assimilés à des déchets⁷⁴, ce qui aura pour effet de diminuer leurs charges administratives.

La majorité des textiles usés post-consommation est exportée en dehors de l'UE et ce marché ne cesse de croître. Cette exportation massive de vêtements usagés vers les pays en voie de développement pourrait compromettre les objectifs d'une gestion circulaire du secteur textile.

La directive modifiée prévoit que les articles collectés séparément fassent l'objet d'un tri avant leur exportation. Si les produits textiles, accessoires textiles et chaussures usagés ainsi que les déchets issus de ces produits qui font l'objet d'une collecte séparée sont en principe considérés comme des déchets dès l'instant où ils sont collectés, ceux qui sont « directement évalués professionnellement par l'organisme de réemploi ou des entités de l'économie sociale comme étant aptes au réemploi », ne le sont pas⁷⁵. Les transferts de produits textiles, accessoires textiles et chaussures usagés jugés aptes au réemploi devront respecter des exigences minimales, lesquelles seront consignées dans des registres et des procès-verbaux. Ces exigences permettront de mieux distinguer les déchets des textiles et des chaussures aptes au réemploi⁷⁶. Les opérateurs économiques exportant des vêtements de seconde main devront, par conséquent, éviter la présence de tout déchet ou résidu dans leurs produits textiles. En effet, le règlement 2024/1157 relatif aux transferts de déchets interdit les exportations vers les pays non OCDE des déchets destinés à être éliminés.

À la suite du rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité de l'UE, la Commission européenne s'est lancée dans une vaste entreprise de simplification administrative, notamment en faveur des PME. Le législateur a voulu éviter que ce nouveau régime entraîne des charges disproportionnées pour ces dernières, dans la mesure où le secteur textile est composé à 99 % de PME. Tout d'abord, les États membres doivent veiller « à éviter toute incidence disproportionnée sur les PME »⁷⁷. De façon plus concrète, les entreprises employant moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires et le bilan annuels n'excèdent pas 2 millions d'euros devront soumettre aux éco-organismes moins d'informations que les entreprises de taille plus importante. Elles se limiteront à leur soumettre des informations relatives à la quantité, y compris en poids, des produits qu'elles mettent pour la première fois sur le marché⁷⁸.

7. Révision des règles relatives aux véhicules hors d'usage

La directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage (VHU)⁷⁹ est appelée à être remplacée par un règlement⁸⁰. Le 17 juin 2025, le Conseil a adopté sa position sur cette proposition. À la différence des règlements 2023/1542, 2024/1781 et 2025/40 qui sont fondés exclusivement sur l'article 114 du TFUE, le nouveau règlement devrait être adopté sur la base de ce même article en ce qui concerne les normes de produit et l'article 192, paragraphe 1, du TFUE pour les chapitres IV et V relatifs à la gestion des VHU et des véhicules d'occasion. Le champ d'application de la réglementation sera étendu aux poids lourds ainsi qu'aux véhicules à deux ou trois roues et aux quadricycles. La proposition de règlement prévoit que les nouveaux véhicules soient conçus de manière à faciliter le recyclage, la réutilisation et le remanufacturation des pièces et composants. Aussi la conception des véhicules devrait-elle permettre

⁷³ Article 22bis, §8, a, iv.

⁷⁴ Article 22quinquies, § 3.

⁷⁵ Article 22quinquies, § 2 et 3.

⁷⁶ Article 22quinquies, § 7 et 8

⁷⁷ Article 9bis, §1^{er}, 2^{ème} al.

⁷⁸ Article 22quater, §20.

⁷⁹ Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, JO L 269, p. 34.

⁸⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif, d'une part, aux exigences en matière de circularité applicables à la conception des véhicules et, d'autre part, à la gestion des véhicules hors d'usage, COM (2023) 451 final.

l'extraction des pièces et leurs producteurs doivent établir une stratégie de circularité. La proposition introduit un objectif minimal de teneur en matières plastiques recyclées dans les véhicules⁸¹, et prévoit la possibilité de fixer des objectifs concernant l'acier, l'aluminium et les matières premières critiques recyclées à l'avenir. La REP sera modifiée pour offrir davantage de souplesse aux États membres afin de tenir compte de leur situation spécifique. Les points de collecte pourront suppléer au manque d'installations de traitement agréées, à condition que le VHU soit remis à une installation agréée dans un délai d'un mois, afin de réduire les risques d'activités illégales.

Pour chaque changement de propriétaire, l'approche révisée consisterait à exiger la présentation de documents attestant que le véhicule n'est pas un VHU.

S'agissant de l'exportation des véhicules d'occasion, seuls les véhicules conformes aux exigences de contrôle technique pourront à l'avenir être exportés en dehors de l'UE, dans la mesure où ils ne constituent pas des déchets. Pour lutter contre les fraudes, la proposition prévoit l'automatisation des contrôles douaniers qui doivent être effectués conformément aux principes de gestion du risque existants.

8. Le règlement relatif aux transferts de déchets

Ces dix dernières années, le marché mondial des déchets a connu une véritable mutation. Les mouvements transfrontaliers de déchets, par voie routière, ferroviaire et maritime, ont cru en fonction de la croissance économique et de la mondialisation. Par ailleurs, les récentes restrictions à l'importation de déchets plastiques mises en place notamment par la Chine⁸² ont mis en relief la dépendance excessive de l'UE à l'égard du traitement délocalisé des déchets. Ainsi, des exportations massives des déchets européens pourraient mettre à mal le modèle d'économie circulaire. En effet, les exportations massives des déchets produits en Europe ont des conséquences négatives à la fois pour l'environnement et pour la santé des populations dans les pays de destination, et se traduisent par des pertes de ressources et de débouchés économiques pour le secteur du recyclage de l'UE⁸³.

Remplaçant le règlement n° 1013/2006, le règlement n° 2024/1157 relatif aux transferts de déchets prévoit des procédures plus strictes, destinées à favoriser la valorisation des déchets au détriment de leur élimination.

Au sein de l'Union, une procédure de notification et de consentement écrits préalables (PIC) s'applique à tous les transferts de déchets destinés à être éliminés⁸⁴. Les transferts au sein de l'UE des déchets destinés à des opérations de valorisation figurant sur la « liste verte » continueront à être autorisés en vertu de la procédure moins stricte prévue par les exigences générales d'information.

En ce qui concerne les exportations en dehors de l'UE, il est interdit d'exporter des déchets destinés à être éliminés et des déchets dangereux destinés à être valorisés vers des pays non membres de l'OCDE. Il est également interdit d'exporter des déchets plastiques non dangereux vers des pays non membres de l'OCDE⁸⁵.

⁸¹ Les objectifs augmenteront progressivement à compter de l'entrée en vigueur du règlement, partant de 15 % au minimum après 72 mois, puis passant à 20 % après 96 mois et à 25 % après 120 mois.

⁸² En 2018, dans le cadre de l'opération « National Sword », le gouvernement chinois a interdit l'importation de plusieurs types de déchets, notamment les plastiques dont le niveau de contamination est supérieur à 0,05 %, ce qui a obligé les exportateurs occidentaux à les éliminer dans d'autres pays orientaux (Indonésie, Malaisie).

⁸³ Plan d'action pour une économie circulaire, 4.4.

⁸⁴ Règlement (UE) 2024/1157 du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets, *JO*, 11 avril 2024, L 2024/1157.

⁸⁵ Des exemptions sont prévues si l'État tiers de destination parvient à démontrer une gestion écologiquement rationnelle et le respect de normes strictes en matière de gestion des déchets.

Essentiel à la production des matières premières secondaires, le recyclage devrait augmenter en raison des restrictions sur les exportations de déchets en dehors de l'UE.

Enfin, le règlement vise à améliorer la traçabilité des déchets et à renforcer la coopération entre les États membres pour lutter contre le trafic de déchets.

9. Le règlement sur les matières premières critiques

Le succès des transitions écologique et numérique dépend de l'approvisionnement en matières premières critiques, qui sont importées d'autres continents. À titre d'exemple, le lithium, le cobalt et le nickel sont utilisés dans la fabrication de batteries, le gallium dans les panneaux solaires, le bore brut dans les technologies éoliennes, le tungstène dans les secteurs de l'espace et de la défense et les téléphones. Les semi-conducteurs nécessitent du silicium métallique. La demande européenne de métaux rares, utilisés dans les éoliennes et les véhicules électriques, devrait être multipliée par 5 à 6 d'ici 2030 et par 6 à 7 d'ici 2050. Or, l'UE dépend fortement des matières premières essentielles provenant d'un nombre limité de pays tiers, tels que la RDC (cobalt), la Chine (magnésium), la Turquie (borate), l'Afrique du Sud (platine). Les tensions géopolitiques récentes ont de surcroît accru la vulnérabilité de ses chaînes d'approvisionnement.

La plupart des matières premières critiques sont des métaux qui peuvent en principe être recyclés à l'infini, malgré une détérioration pour certains d'entre eux de leur qualité⁸⁶.

Afin de réduire sa dépendance à l'égard des importations provenant de fournisseurs uniques et, partant, à renforcer son autonomie stratégique, le règlement sur les matières premières critiques (CRM Act)⁸⁷ impose des mesures relativement drastiques. En sus d'un objectif d'extraction qui devrait permettre de couvrir 10 % des besoins annuels de l'UE, le règlement CRM requiert qu'au moins 40 % des matériaux consommés soient transformés et qu'au moins 25 % de sa consommation provienne du recyclage⁸⁸. En outre, les États membres devront être en mesure de recycler des quantités sensiblement croissantes de chaque matière première stratégique issue de résidus. La hausse du recyclage devrait entraîner une diminution de l'extraction des ressources primaires et de leurs incidences environnementales⁸⁹.

Le règlement distingue les matières premières stratégiques et les matières premières critiques, sachant que les matières premières stratégiques constituent d'office des matières premières critiques. Parmi les matières critiques, dix-sept ont été qualifiées dans l'annexe I de « stratégiques » (bauxite, aluminium, bore, cobalt, cuivre, gallium, germanium, lithium, etc.) dans la mesure où leur demande devrait augmenter de manière exponentielle et que leur production est complexe, ce qui exacerbe le risque d'approvisionnement. Leur importance stratégique est donc élevée car on peut s'attendre à un écart notable entre l'offre mondiale et la demande prévue⁹⁰.

L'annexe II reprend les matières premières critiques, y compris les matières premières stratégiques. Il s'agit là de toutes les autres matières premières qui « revêtent une importance majeure pour l'ensemble de l'économie de l'Union et pour lesquelles il existe un risque élevé de rupture d'approvisionnement »⁹¹.

⁸⁶ Considérant n° 51.

⁸⁷ Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour garantir un approvisionnement sécurisé et durable en matières premières critiques, *JO*, 11 avril 2024, L 1252/I. Voy. F. HAUMONT, « Le règlement (UE) 2024/1252 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques », *Aménagement-Environnement*, 2025/3, pp. 177-194.

⁸⁸ Article 5, para. 1, a), iii).

⁸⁹ Préambule, n° 51.

⁹⁰ Considérant n° 6.

⁹¹ Article 4.

Les matières premières critiques devront être certifiées⁹² et l'empreinte environnementale de leur production devra être évaluée. En vue d'évaluer les incidences environnementales de leur production aux différents stades de leur chaîne de valeur, la Commission est habilitée à adopter « un système permettant de calculer » cette empreinte⁹³.

En garantissant « un accès à un approvisionnement sûr, résilient et durable en matières premières critiques », le règlement CRM devrait contribuer à la sécurité européenne. En outre, il devrait favoriser l'émergence d'une économie circulaire, notamment « en promouvant l'efficacité et la circularité tout au long de la chaîne de valeur »⁹⁴. Les sources d'importation seront diversifiées dans la mesure où 65 % de la consommation de chaque type de matières premières stratégiques devra provenir d'un même pays tiers, et ce pour chaque matière première critique⁹⁵.

L'augmentation des capacités d'extraction et de transformation des matières est essentielle pour garantir l'autonomie stratégique de l'UE⁹⁶. A cet égard, la Commission a reconnu 47 projets comme projets stratégiques au titre du règlement et ce, dans le secteur des matières premières critiques⁹⁷, auxquels se sont ajoutés 13 projets, situés principalement dans des territoires d'outre-mer. La majorité d'entre eux concernent des activités d'extraction et, dans une moindre mesure, de transformation. On y retrouve le Barroso Lithium Project, une mine au Portugal visant à exploiter la plus grande ressource européenne de lithium spodumène provenant de roches dures, le projet de mine Aguablanca qui est l'un des seuls gisements de nickel en Espagne, le projet Chvalitice Manganese qui consiste à retraiter un important gisement de manganèse contenu dans les résidus d'une mine désaffectée qui a été exploitée entre 1951 et 1975. On y retrouve aussi un projet de recyclage du cuivre en Espagne (Atlantic Copper SLU).

La valorisation des matières premières issues des déchets d'extraction est régie à la fois par l'article 27 du règlement et la directive 2006/21/CE concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive⁹⁸. Désormais, les exploitants de mines devront fournir à l'autorité compétente pour l'application de la directive 2006/21/CE, une étude d'évaluation économique préliminaire concernant les possibilités de valorisation des matières premières critiques issues des déchets d'extraction stockés dans l'installation ou, si cela s'avère plus efficace, le volume extrait avant que les déchets ne soient produits⁹⁹.

À l'instar des autres réglementations commentées ci-dessus, le règlement CRM confère à la Commission des habilitations conséquentes (actes délégués, actes d'exécution). Il n'en demeure pas moins que les États membres ont un rôle tout aussi important à jouer. Ainsi, des programmes nationaux, comprenant de mesures de gestion des déchets et d'utilisation des matières premières critiques secondaires sont-ils prévus¹⁰⁰. Ils pourront être intégrés aux plans de gestion des déchets prévus par la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets¹⁰¹.

⁹² L'article 30 prévoit, à cet égard, une procédure de reconnaissance par la Commission des mécanismes de certification étatiques et privés.

⁹³ Considérant n° 60, article 31.

⁹⁴ Article 1^{er}, para. 1.

⁹⁵ Considérant n° 12, article 5, para. 1^{er}, b).

⁹⁶ Considérant n° 5, 10 à 11, 14, 16, 21, 24, 26 à 32, 37, 38, 69 à 72, article 1, para. 2, a), articles 6 à 8.

⁹⁷ Décision (UE) 2025/840 reconnaissant certains projets dans le secteur des matières premières critiques en tant que projets stratégiques au titre du règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil, JOUE, 30 avril 2025. Ces projets sont répartis sur 13 États membres et neuf sites se situent dans l'Hexagone.

⁹⁸ Considérants n° 53 à 56.

⁹⁹ Article 27, para. 1, al. 1.

¹⁰⁰ Considérant n° 52, article 6.

¹⁰¹ Articles 28 et 29. Sur cette planification, voy. not. N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l'UE – de l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 221 et s.

II. Harmonisation minimale ou maximale ?

A. Généralités

Les règles d'harmonisation en matière de déchets font l'objet d'une *summa divisio* entre les règles relatives en fonctionnement du marché intérieur et celles concernant la protection de l'environnement¹⁰². Alors que la directive modificative de la directive-cadre 2008/98 sur les déchets a été adoptée sur la base de l'article 192 du TFUE, les règlements 2023/1542 (batteries et déchets de batteries), 2024/1781 (écoconception), 2025/40 (emballages et déchets d'emballages) ont été adoptés exclusivement sur la base de l'article 114 du TFUE. La balance a donc penché en faveur du marché intérieur (article 114 du TFUE) et non de l'environnement (articles 192-193 du TFUE), même si les emballages et les batteries finissent par devenir des déchets et doivent donc être triés, transportés, stockés, recyclés et éliminés conformément à la politique environnementale¹⁰³. En raison de cette base juridique, ces nouveaux régimes sont destinés à renforcer le marché intérieur, objectif poursuivi par l'UE en vertu de l'article 3, paragraphe 3 du TUE.

Mais quelle est la portée du principe de libre circulation tel que mis en œuvre par ces différents règlements ? En principe, cette liberté fondamentale s'applique à la fois aux emballages et aux produits emballés, aux batteries et aux déchets de batteries, aux véhicules mis sur le marché et aux VHU. A cela s'ajoute la libre circulation des matières premières secondaires issues du recyclage des emballages, des batteries, etc. À cet égard, il ne fait aucun doute que l'objectif de libre circulation des marchandises poursuivi par ces différentes réglementations est indissociablement lié à un objectif environnemental, à savoir la circularité des matières secondaires¹⁰⁴.

L'avantage de l'harmonisation au sein du marché intérieur est significatif pour les producteurs et les distributeurs de marchandises, car elle permet la fixation de normes sanitaires et environnementales harmonisées qui régissent la mise sur le marché, la mise en service et la libre circulation de leurs produits et de leurs substances au sein de ce marché. Étant donné que cette harmonisation positive détermine la marge de manœuvre dont disposent les États membres avec plus de précision que l'approche changeante des articles du TFUE, elle a été préférée à l'harmonisation négative¹⁰⁵.

Par principe, l'harmonisation des mesures nationales ayant une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur s'oppose à l'autonomie réglementaire des États membres. À titre d'exemple, le règlement 2025/40 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages poursuit à la fois un objectif environnemental et un objectif économique, à savoir faciliter la commercialisation des emballages. Les États membres se trouvent alors purement et simplement privés de la possibilité d'adopter des mesures plus restrictives que celles prévues par le droit dérivé. En d'autres termes, ils ne peuvent invoquer ni les exigences découlant de la jurisprudence *Cassis de Dijon* ni les justifications prévues à l'article 36 TFUE¹⁰⁶.

De prime abord, le pouvoir d'appréciation des États membres paraît limité à l'égard des règlements relevant de la politique du marché intérieur. En revanche, tenus de transposer la directive modifiant la directive cadre sur les déchets, dont la base juridique est l'article 192, les États membres disposeront

¹⁰² Articles 192-193 du TFUE

¹⁰³ La directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages a alors été adoptée sur la base de l'article 95 CE, remplacé par l'article 114 du TFUE.

¹⁰⁴ M. J. ALONSO MAS, « El nuevo Reglamento europeo de envases: ¿garantía o restricción de la libre circulación de mercancías? », in I. REVUELTA PEREZ (dir.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases*, op.cit., p. 40.

¹⁰⁵ N. DE SADELEER, *Commentaire J. Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, IEE, 2010, pp. 239-412.

¹⁰⁶ CJCE, 12 novembre 1998, *Commission c. Allemagne*, C-102/98, Rec., p. I-6871 ; CJ, 20 octobre 2005, *Commission c. Suède*, C-111/03, Rec., p. I-8789.

non seulement d'une plus grande flexibilité moyennant le respect de l'effet utile, mais ils seront également en droit d'adopter des régimes plus stricts en vertu de l'article 193 du TFUE.

Cependant, la suppression de leur autonomie réglementaire en raison du recours à l'article 114 du TFUE n'est pas absolue. En effet, les paragraphes 4 à 10 de l'article 114 TFUE les autorisent à mettre en place une protection renforcée¹⁰⁷.

En outre, les États membres sont appelés à mettre en œuvre bon nombre d'obligations, quand bien même les règlements sont directement obligatoires. En effet, les règlements 2023/1542 (batteries et déchets de batteries), 2024/1781 (écoconception), 2025/40 (emballages et déchets d'emballages) imposent le respect d'obligations à la fois en matière de normes de produits, qui relèvent de la politique du marché intérieur (article 114 du TFUE) et de gestion des déchets, qui relève de la politique environnementale (articles 192-193 du TFUE). Le futur règlement VHU distingue, quant à lui, les normes de produits, de nature maximale, relevant du marché intérieur et les normes de gestion de déchets, relevant de la politique environnementale de nature minimale. Comme nous le verrons par la suite, les dispositions du règlement sur les emballages concernant les processus de recyclage, aux taux de recyclage et à l'organisation de la responsabilité des producteurs accordent aux autorités nationales une large marge d'appréciation. Par conséquent, à certains égards, le degré d'harmonisation poursuivi par le législateur est loin d'être total.

Sur un autre registre, le nombre de flux de déchets réglementé au niveau européen demeure limité. Qu'il s'agisse des peintures, des huiles usagées, des meubles vétustes, des médicaments, les États membres sont susceptibles d'adopter leurs propres mesures en dehors d'un cadre harmonisé. Dans ce cas, en l'absence d'harmonisation par le biais de directives ou de règlements, ils sont tenus de respecter les articles 28, 30, 34, 35 et 110 du TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises. Qui plus est, lorsque l'harmonisation par le droit dérivé n'est pas complète (ce qui est notamment le cas de la directive-cadre sur les déchets), les autorités nationales doivent aménager leurs dispositifs réglementaires, fiscaux, administratifs, dans le respect des articles 28, 30, 34, 35 et 110 du TFUE. Ces dispositions interdisent aux États membres de restreindre la libre circulation des marchandises (harmonisation négative). Ainsi, si la disposition d'un règlement visé ci-dessus permet aux États membres d'adopter des mesures de protection renforcées, celles-ci doivent néanmoins être compatibles avec le droit primaire, en particulier avec les articles 34 à 36 du TFUE¹⁰⁸.

La portée de ces règles de droit primaire tend à varier en fonction de la catégorie juridique à laquelle elles appartiennent. À chaque obstacle à la libre circulation des marchandises correspond une interdiction régie par des règles spécifiques. En outre, ces dispositions s'excluent mutuellement.

B. Étendue de la marge de manœuvre laissée aux États membres par les nouvelles réglementations

Parmi les illustrations pouvant être faites, concentrons-nous à présent sur les plus parlantes.

Les produits ne sont mis sur le marché ou mis en service que s'ils satisfont aux exigences en matière d'écoconception applicables à ces produits, tel que précisé par les actes délégués de la Commission européenne¹⁰⁹. En vertu de ce règlement, adopté sur la base de l'article 114 TFUE se rapportant au fonctionnement du marché intérieur, les États membres ne sont plus autorisés à imposer des exigences en matière de performance qui contrediraient les exigences portant sur la même matière énoncées dans l'acte délégué¹¹⁰. Aussi l'harmonisation est-elle complète. Il s'ensuit que les États membres ne peuvent invoquer ni l'article 36 TFUE ni des exigences impératives d'intérêt général en matière d'environnement.

¹⁰⁷ N. DE SADELEER, « Safeguard clauses under Article 95 of the EC Treaty », *Common Market Law Review*, 2003, n° 40, pp. 889-915 ; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, OUP, 2010, pp. 358-380.

¹⁰⁸ CJCE, 25 juin 1998, *Dusseldorp*, C-203/96, Rec., p. I-4075

¹⁰⁹ Article 3, para. 1.

¹¹⁰ Considérant n° 18, article 3, para. 2, al. 2.

Dans le même ordre d'idées, le règlement 2023/1542 garantit la libre circulation et la mise en service des batteries qui sont conformes à ses exigences. Par conséquent, les États membres ne peuvent y apporter des restrictions, pour des motifs liés aux exigences en matière de durabilité, de sécurité, d'étiquetage et d'information¹¹¹.

Les dispositions du règlement 2025/40 sur les emballages et les déchets d'emballage soulèvent davantage de difficultés. Ce règlement a pour objet d'éviter les obstacles au commerce ainsi que les restrictions de concurrence au sein de l'Union, tout en prévenant « les effets néfastes des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement et la santé humaine, en prenant pour base un niveau élevé de protection de l'environnement »¹¹². L'objectif visant à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur est inscrit à l'article 4, qui traite spécifiquement de la libre circulation des emballages.

« 2. Les États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise sur le marché des emballages conformes aux exigences en matière de durabilité, d'étiquetage et d'information énoncées aux articles 5 à 12 ou en vertu de ceux-ci. »

Il s'ensuit que lorsque des normes plus spécifiques « en matière de durabilité, d'étiquetage et d'information » sont adoptées, conformément au règlement, l'harmonisation est totale. Les autorités nationales ne peuvent, en principe, adopter des exigences plus strictes en matière de durabilité, d'étiquetage et d'information, sauf si une dérogation est demandée à la Commission européenne en vertu de l'article 114, paragraphe 5, du TFUE¹¹³. Cette interprétation a d'ailleurs été retenue en ce qui concerne les exigences réglementaires fixées par la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Dans ses conclusions du 13 septembre 2001, présentées dans l'affaire *Commission/Danemark* (C-246/99)¹¹⁴, l'avocat général M. Ruiz Jarabo Colomer considérait que les emballages qui satisfaisaient à toutes les exigences essentielles fixées à l'annexe II de la directive 94/62/CE bénéficiaient d'un régime garantissant la libre circulation des emballages. Par conséquent, l'interdiction des emballages qui satisfaisaient aux exigences essentielles énoncées à l'annexe II de la directive ne pouvait être justifiée par l'État membre au regard de sa compatibilité avec le droit primaire régissant la libre circulation des marchandises¹¹⁵. La Cour de justice ne s'est pas prononcée sur cette question.

Dans le même ordre d'idées, le règlement 2025/40 prévoit que les emballages commercialisés ne doivent pas dépasser les concentrations de plomb, de mercure et de chrome fixées à l'article 5, paragraphe 4. S'agissant de limites maximales, les États membres ne peuvent imposer à priori des seuils plus stricts¹¹⁶. En ce qui concerne la teneur minimale en matières recyclées dans les emballages plastiques, l'article 7 du règlement requiert un pourcentage minimal de matières recyclées. Les opérateurs économiques sont donc tenus de respecter ce seuil minimal. L'harmonisation étant totale, les États membres ne sont pas en droit d'imposer des seuils plus stricts, à moins de recourir aux procédures d'exception prévues à l'article 114 TFUE.

Le troisième paragraphe de l'article 4 du règlement 2025/40 est nettement plus ambigu. Il est libellé comme suit : « 3. Si les États membres choisissent de maintenir ou d'introduire des exigences nationales en matière de durabilité ou des exigences en matière d'information en plus de celles prévues par le présent règlement, ces exigences ne sont pas contraires à celles énoncées dans le présent règlement et les États membres n'interdisent, ne restreignent ni n'entravent la mise sur le marché des emballages conformes au présent règlement pour des raisons de non-conformité avec lesdites exigences

¹¹¹ Article 4.

¹¹² Article 1^{er}, para. 2.

¹¹³ N. DE SADELEER, "Reglamento 2025/40 sobre los envases y residuos de envases ¿armonización completa o parcial ?", in I. REVUELTA PEREZ (dir.), *La nueva regulación de los envases*, op.cit., pp. 13-37.

¹¹⁴ CJCE, 11 septembre 2002, *Commission c. Danemark*, C-246/99, Rec., p. I-6943.

¹¹⁵ Ibidem, pp. 18-41.

¹¹⁶ Contrairement à l'ancienne directive sur les déchets dangereux, il ne s'agit pas d'une liste ouverte. La Cour de justice a jugé qu'un État membre peut classer un déchet comme dangereux, même s'il ne figure pas sur la liste établie par la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux, car cette dernière conduit à une harmonisation incomplète. Voir CJCE, 22 juin 2000, *Fornasar*, C-318/98, Rec., p. I-4785, point 46.

nationales ». À première vue, ce troisième paragraphe semble être une répétition du second. Les limitations ou restrictions en matière d'étiquetage ou d'information doivent être conformes aux règles harmonisées en vertu du règlement, en particulier par les actes délégués adoptés par la Commission européenne. À notre avis, ce troisième paragraphe ne remet pas en cause le droit des États membres de maintenir ou d'introduire des exigences plus strictes, sous réserve de l'autorisation expresse de la Commission européenne en vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 114 du TFUE.

En revanche, d'autres dispositions du règlement 2025/40 laissent davantage de marge de manœuvre aux autorités nationales.

Tel est le cas du régime applicable aux sacs en plastique. En vertu de l'article 34, paragraphe 1, les États doivent adopter « des mesures visant à réduire durablement la consommation de sacs en plastique légers sur leur territoire ». Une réduction durable est présumée atteinte lorsque « la consommation annuelle ne dépasse pas quarante sacs en plastique légers par habitant, ou l'équivalent en poids » dès la fin 2025. Les États membres peuvent donc prévoir une réduction drastique de la commercialisation de ces sacs¹¹⁷, à condition que leurs mesures ne soient pas contraires au droit primaire, et plus particulièrement à l'article 34 du TFUE. Ainsi, les mesures nationales peuvent, « nonobstant » les dispositions de l'article 4 sur la libre circulation des emballages, prévoir des restrictions à la libre commercialisation, à condition qu'elles soient proportionnées et non discriminatoires¹¹⁸. Il reviendra donc au juge national de vérifier si leurs restrictions sont conformes à ces principes. Cependant, pour une autre raison impérieuse d'intérêt général (l'hygiène et son lien avec la santé publique), les États membres peuvent déroger aux restrictions placées sur la consommation de sacs plastiques légers destinés aux fruits et aux légumes frais¹¹⁹.

En outre, l'article 34, paragraphe 3, les autorise à adopter des « instruments économiques » en vue de réduire progressivement les sacs en plastique. Étant donné que la notion d'instruments économiques n'a pas été définie par le législateur de l'UE, elle doit être interprétée de manière large. Les autorités nationales peuvent donc taxer la commercialisation des sacs en plastique, à condition que leurs taxes ne constituent pas des impositions d'effet équivalent à des droits de douane (articles 28 et 30 du TFUE) et qu'elles ne discriminent pas les opérateurs économiques étrangers des nationaux (article 110 du TFUE)¹²⁰.

Le régime de responsabilité élargie des producteurs (REP)¹²¹ ne s'apparente pas à une harmonisation des normes de produit qui, en principe, tombe sous le coup de l'article 114 TFUE. Ainsi à la différence des régimes relatifs aux applications du contenu des emballages en termes de recyclabilité, d'étiquetage et d'information¹²², les États membres disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour réglementer la REP, notamment le statut juridique de l'entreprise qui assumera les obligations de collecte et de recyclage de ses affiliés, des conditions que cette entreprise devra remplir, du capital disponible, d'un contrôle étatique, etc. S'agissant d'un service d'intérêt général au sens de l'article 106, paragraphe 2 TFUE, ils devront se conformer aux articles 49 et 56 TFUE à la lumière des enseignements de l'arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 2025¹²³.

Les taux de recyclage fixés à l'article 52 du règlement 2025/40 peuvent également être considérés comme des normes minimales. Si les États membres ne peuvent pas fixer des objectifs inférieurs à ceux harmonisés à l'article 52, ils sont à priori pas en droit d'atteindre des taux plus élevés, ce qui paraît confirmé par la jurisprudence. En 2004, la Cour de justice a jugé que l'article 5 de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, permettant aux États membres de promouvoir,

¹¹⁷ Article 34, paragraphes 1 et 2.

¹¹⁸ Voy. le considérant 102 du préambule.

¹¹⁹ Annexe V.

¹²⁰ N. DE SADELEER, *Commentaire J. Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, 2010, pp. 343-361, n° 197 à 210.

¹²¹ Articles 45 à 47 du règlement.

¹²² Article 4, para. 2.

¹²³ CJUE, 10 juillet 2025, *Interzero*, aff. C-254/23, EU:C:2025:569.

conformément au traité, le recours à des emballages réutilisables ne conduisait pas à une harmonisation complète des systèmes nationaux de promotion de la réutilisation des emballages¹²⁴.

Sur un autre registre, l'obligation pour le consommateur de payer une consigne à l'achat du produit emballé, vise à l'encourager à rapporter ses emballages aux détaillants. Jusqu'à présent chaque Etat a agi à sa guise. Les États nordiques obligent leurs consommateurs à payer une consigne lors de l'achat d'emballages alors que d'autres États n'ont pas prévu un tel système. Désormais, en vertu du premier paragraphe de l'article 50, les États membres devront, au plus tard le 1^{er} janvier 2029, garantir « une collecte séparée d'au moins 90 % en poids, par an ». Par ailleurs, l'annexe X du règlement stipule que les États membres doivent fixer « un niveau minimum de consigne suffisant pour atteindre les taux de collecte requis ». Cette obligations entraîne plusieurs effets. En premier lieu, les États membres devront instaurer une consigne à l'achat de produits emballés, de sorte que la remise de l'emballage au détaillant, permettra la restitution de ladite consigne.

Les États sont libres de fixer le montant de leur consigne, à condition qu'il permette d'atteindre l'objectif minimum de 90 %. Ensuite, rien n'empêche les États d'aller au-delà de ce minimum. Enfin, l'annexe X établit des « exigences minimales générales » pour les systèmes de consigne, de restitution et de retour. dérogeant à l'article 6, paragraphe 1^{er} relatif à la recyclabilité des emballages, l'article 9, paragraphe 1^{er} prévoit que certains emballages soient compostables, notamment les sachets de café ou de thé qui se ramollissent au contact de l'eau chaude, ainsi que les étiquettes adhésives apposées sur les fruits et légumes. Ces emballages doivent être compatibles avec les normes relatives au compostage des biodéchets dans les installations industrielles et, en outre, lorsque les États membres l'exigent, avec les normes relatives au compostage domestique. Ainsi, le règlement permet aux États membres d'établir des normes plus strictes en la matière (compatibilité avec le compostage domestique).

A compter du 1^{er} janvier 2030, les emballages dont le format figure à l'annexe V (emballages collectifs en plastique à usage unique) ne peuvent être mis sur le marché.¹²⁵ Cependant, les États membres peuvent maintenir et non introduire *de novo* des restrictions sur les emballages dont les formats et les finalités sont indiqués à l'annexe V, mais qui sont fabriqués à partir de matériaux différents, lorsque ces restrictions ont été adoptées par l'État avant le 1^{er} janvier 2025¹²⁶. L'harmonisation n'est donc pas totale.

Assurément, la directive-cadre qui a été modifiée en vue de combattre le gaspillage alimentaire et mieux gérer les déchets textiles offre davantage de marge de manœuvre aux autorités étatiques. S'agissant des objectifs de reprise et de recyclage pour les déchets textiles, il reviendra aux États membres de déterminer comment les opérateurs privés et les autorités se répartiront les tâches et les charges afférentes à la collecte séparée, au tri et au recyclage des déchets textiles. Ce faisant, ils devront se conformer au droit de la concurrence et à celui des aides d'État.

Conclusions

Il n'est guère aisé de se prononcer, à ce stade, sur la pertinence et la valeur ajoutée de la kyrielle de réglementations mettant en œuvre le plan d'action pour une économie circulaire. Leurs mécanismes sont sans nul doute nettement plus complexes que les dispositifs auxquels ils se substituent. En outre, leurs succès est tributaire de nombreux actes d'exécution et de règlements délégués, lesquels seront suivis par des mesures nationales. Qui plus est, en raison de la multiplication de ces délégations, les forces centripètes semblent désormais l'emporter sur les forces centrifuges. La substitution des directives sur les piles, les emballages et les véhicules usagés par des règlements alimente d'ailleurs ce mouvement d'homogénéisation du droit dérivé.

A la différence d'autres pans de la réforme, induite par le Pacte vert pour l'Europe (conservation de la nature, agriculture durable, réglementation des substances chimiques), le volet lié à l'économie

¹²⁴ CJCE, 14 décembre 2004, *Radlberger et Spitz*, aff. C-309/02, Rec. I-11763 ; 14 décembre 2004, *Commission c. Allemagne*, aff. C-463/01, Rec., p. I-11705, points 37 à 45.

¹²⁵ Article 25.

¹²⁶ Article 25, para. 2.

circulaire a résolument dépassé toutes les attentes. même si certaines propositions de la Commission n'ont pas vu le jour. Sans doute ce succès est-il dû aux raisons géopolitiques qui justifient l'essor d'un nouveau modèle économique. Étant donné que les ressources fossiles et minérales lui font défaut, l'Union a tout intérêt à devenir rapidement autosuffisante. Appelée à devenir la première économie décarbonée et circulaire au monde, elle devra se passer du modèle « extraire-produire-jeter », dont la *fast fashion* et l'obsolescence programmée sont les principaux emblèmes.

Au demeurant, nous avons mis en exergue les apports positifs de plusieurs dispositifs.

Cela étant dit, le droit dérivé demeure constamment tiraillé entre les forces centripètes qui sous-tendent le fonctionnement du marché intérieur et les forces centrifuges qui animent les politiques nationales de gestion des déchets. Si la plupart des actes commentés ci-dessus contribuent au fonctionnement du marché intérieur, il n'en demeure pas moins qu'une large amplitude d'action est laissée aux États membres. En outre, à l'exception des aliments et des textiles, le législateur de l'UE n'a pas étendu sa réglementation des flux de déchets à d'autres secteurs préoccupants, tels les pneus usagés, les médicaments périmés, les huiles minérales.

Le passage d'une économie avide en ressources naturelles vers une économie se situant aux antipodes aura-t-elle lieu grâce à ces avancées réglementaires ¹²⁷ ? Le défi est de taille et nous n'en sommes pas certains. Malgré le renforcement progressif de la réglementation et les efforts déployés tant au niveau de l'Union qu'au niveau national, la quantité de déchets produite n'a pas diminué pour autant. Devant l'ampleur des efforts à fournir, en raison des objectifs plus ambitieux, de nombreux États risquent de traîner les pieds. Les dizaines de contentieux tranchés par la Cour de justice en matière de déchets, voire par la Cour EDH¹²⁸, attestent d'une frilosité de la part de plusieurs États membres¹²⁹. Il existe également un risque d'effet rebond. Ainsi, les gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources entraîneraient une augmentation de leur consommation, ce qui aurait pour effet de limiter l'efficacité des mesures décrites ci-dessus.

Enfin, le modèle européen de circularité se concilie mal avec les prémisses d'une économie globalisée, dans la mesure où, au titre de l'autonomie stratégique, il limite les échanges commerciaux, que ce soient les importations de minéraux critiques en Europe et les exportations de déchets en dehors de la zone OCDE. D'aucuns y verront sans doute des velléités protectionnistes de la part de l'Union et de ses États membres. Il est aussi en porte-à-faux avec une croissance exponentielle des biens de consommation, comme l'atteste le succès de l'*ultra fast fashion*. On le sait, la plupart des plans de gestion de déchets n'ont pas tenu leur promesse. En sera-t-il de même de l'impératif de tourner la page de l'économie linéaire ?

¹²⁷ Agence européenne pour l'environnement, *Accelerating the circular economy in Europe. State and outlook 2024*, Rapport AEE 13/2023.

¹²⁸ *Locascia et autres c. Italie*, n° 35.648 /10.

¹²⁹ La grande majorité des amendes et des astreintes prononcées par la Cour de justice en vertu de l'article 260 TFUE ont trait à la mauvaise gestion des décharges. Voy. l'arrêt rendu par la Cour le 6 mars 2025 (CJUE, 6 mars 2025, *Commission c. Croatie*, aff. C-315/23, ECLI:EU:C:2025:154) condamnant la Croatie à payer à la Commission, une amende de 1.000.000 d'euros et une astreinte de 6.500 d'euros par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires qui lui ont été imposées par un arrêt en manquement du 2 mai 2019.