

**Groupe de travail à composition non-limitée des Parties  
au Protocole de Montréal relatif à des substances  
qui appauvrissent la couche d'ozone**  
**Trente-deuxième réunion**  
Bangkok, 23-27 juillet 2012  
Point 12 de l'ordre du jour  
**Questions diverses**

## **Projet de décision sur le commerce de substances réglementées à l'aide de navires battant pavillon étranger**

**Proposé par l'Union européenne et la Croatie**

**Note explicative**

### **1 Introduction**

Les substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont utilisées comme fournitures consommables, à différentes fins, sur divers moyens de transport, par exemple comme réfrigérants sur les navires de charge ou de pêche. Si les substances qui appauvrissent la couche d'ozone ont des usages multiples à bord des navires, leur application principale, en termes de volume, concerne la réfrigération. À la différence d'autres utilisations, comme les systèmes d'extinction d'incendies, les mousses gonflées à l'aide de substances appauvrissant la couche d'ozone ou les solvants, les équipements de réfrigération marine non étanches doivent être entretenus et rechargés régulièrement.

La question s'est posée, de savoir comment les Parties doivent traiter ces utilisations, de manière à assurer la transparence et le respect nécessaires, dans le cadre des obligations en matière de communication des informations et d'octroi des autorisations au titre du Protocole de Montréal. La question principale revenait à déterminer si les livraisons aux navires battant pavillon étranger devaient être considérées comme des importations ou des exportations, aux fins du Protocole de Montréal.

Par la décision XXIII/11, le Secrétariat de l'ozone, le Groupe de l'évaluation technique et économique et les Parties étaient priés de fournir davantage d'informations pour permettre un débat éclairé. Les informations présentées par le Secrétariat de l'ozone et les Parties (UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/2 et UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/INF/4) démontrent que ces dernières adoptent des approches différentes.

### **2. Implications potentielles**

Les différentes approches adoptées par les Parties ont de nombreuses implications.

#### **2.1.1 Écarts dans les données**

Des écarts apparaissent dans les données, lorsqu'une Partie communique des informations concernant l'exportation à un navire, alors que l'État du pavillon du navire ne le fait pas. De tels écarts sont

actuellement observés et, selon les données fournies par le Comité des choix techniques pour la réfrigération, la climatisation et les pompes à chaleur, concernent, chaque année, peut-être plusieurs milliers de tonnes de substances appauvrissant la couche d'ozone.

### 2.1.2 Risques pour les plans d'élimination et existence de stocks

Les Parties courent un risque, lorsque les Services nationaux de l'ozone de la Partie qui importe ne sont pas au courant des quantités concernées. Ainsi, ces quantités pourraient, le cas échéant, ne pas être prises en compte dans la stratégie d'élimination de la Partie. À un moment donné, la Partie pourrait faire face à une augmentation inattendue des stocks de substances appauvrissant la couche d'ozone.

### 2.1.3 Commerce illicite et commerce avec des États non Parties

Les différentes approches ouvrent la voie au commerce illégal. Il serait facile pour un navire de prendre à son bord des substances appauvrissant la couche d'ozone, en les déclarant nécessaires à sa consommation à bord. Si la Partie responsable du bateau ne suit pas les stocks des substances appauvrissant la couche d'ozone de manière adéquate, ces substances pourraient être déchargées n'importe où et compromettre les stratégies d'élimination de Parties tierces. Selon l'expérience de l'Union européenne (UE), les substances appauvrissant la couche d'ozone sont souvent chargées à bord de navires et déclarées comme fournitures consommables à bord. Cependant, dans la pratique, les conteneurs de ces substances sont souvent transmis à d'autres navires qui restent en haute mer. Cette pratique semble particulièrement répandue au sein des flottes de pêche.

De la même manière que ci-dessus, des substances appauvrissant la couche d'ozone pourraient être achetées par des navires, mais finalement déchargées dans des pays tiers, devant être considérés comme non-Parties dans le cadre de ce commerce. Ceci compromettrait les mesures de réglementation prévues par le Protocole de Montréal.

## 3 Ampleur du problème

Dans son rapport d'activité 2012, le Comité des choix techniques pour la réfrigération, la climatisation et les pompes à chaleur a fourni des informations estimatives sur les stocks de réfrigérants et les émissions qui y sont liées.

	CFC	HCFC	HFC	Total de substances appauvrissant la couche d'ozone	PRG total
Stocks de réfrigérants (en tonnes)	1 250	26 400	4 480	2 702	67 018 600
Émissions approximatives liées aux réfrigérants (en tonnes/an)	500	7 920	570	936	20 407 700

Selon les observations, la quantité typique de réfrigérants pour les navires d'une jauge brute supérieure à 100 se situait entre 100 et 500 kg pour les systèmes directs et entre 10 et 100 kg pour les systèmes indirects. Le taux annuel de fuite de réfrigérants a été estimé à 20-40 %.

L'expérience acquise dans l'UE et communiquée au titre de la décision XXIII/11 indique que certains de ces chiffres pourraient être encore plus élevés. Entre janvier 2010 et août 2011, quelque 2 000 livraisons ont été autorisées à des navires battant pavillon d'un État non membre de l'UE. Aucune analyse détaillée des différentes livraisons n'a été menée, mais on observe globalement que la majorité d'entre elles vont à des navires de pêche. Apparemment, de grandes quantités sont également consommées par des navires frigorifiques et de croisière. Chaque livraison à un navire de pêche peut atteindre plusieurs tonnes, et 225 de ces livraisons concernaient des quantités supérieures à une tonne. Il a également été observé qu'un certain nombre de navires font escale plusieurs fois par an dans des ports européens et demandent de grandes quantités de substances appauvrissant la couche d'ozone. Ce fait suggère que certains navires pourraient avoir des taux d'émission plus élevés que ceux estimés par le Comité des choix techniques pour la réfrigération, la climatisation et les pompes à chaleur, transférer les réfrigérants à d'autres navires (peut-être même des navires battant pavillon d'un autre

État) ou décharger les réfrigérants dans d'autres ports. Si l'on tient également compte des informations fournies par le Groupe de l'évaluation technique et économique, il semble peu probable que de tels volumes puissent être utilisés à des fins de réfrigération sur un seul navire, ce qui pourrait suggérer que ces quantités font l'objet d'un commerce illicite, compromettant la réussite des plans d'élimination des HCFC par ces parties.

#### **4 Droit international pertinent**

Il convient, dans ce débat, d'examiner d'autres dispositions du droit international, par-dessus tout le droit maritime et le droit coutumier. Pour favoriser l'application effective du Protocole de Montréal, il serait très utile d'assurer la cohérence avec d'autres dispositions du droit international.

##### **4.1 Protocole de Montréal**

###### **4.1.1 Définition des importations et des exportations**

Le Protocole de Montréal ne fournit pas une définition des termes « importations » et « exportations » qui suscitent manifestement des interprétations divergentes entre les Parties. Dans les décisions IV/14 et IX/34, les Parties ont décidé du mode de traitement des cas du transit, du transbordement et des importations de substances réglementées aux fins de réexportation.

###### **4.1.2 Recommandation du Groupe de travail spécial sur la communication des renseignements**

Comme il est indiqué dans le document du Secrétariat, la question relative à l'entretien des navires battant pavillon étranger a déjà été abordée au début des années 1990. Le Groupe de travail spécial sur la communication des renseignements recommandait, dans son premier rapport, que « les quantités de substances réglementées utilisées pour recharger les systèmes de réfrigération et les extincteurs d'incendie des navires dans les ports devraient être inclus dans les chiffres concernant la consommation du pays qui exerce sa juridiction nationale sur le port considéré. »

Le Secrétariat de l'ozone a souligné que le groupe a abordé uniquement la question du rechargement dans les ports mais n'a pas pris en compte les ventes non reliées à cette opération. Toutefois, à l'heure actuelle, le rechargement intervient rarement dans les ports. Le temps de séjour d'un navire dans le port a considérablement diminué et ne permet plus d'assurer les opérations d'entretien. Il est devenu courant que les techniciens se trouvant à bord des navires effectuent l'entretien du matériel de réfrigération à bord des navires en haute mer. Le navire achète uniquement le réfrigérant dans l'État du port.

##### **4.2 Convention de Kyoto**

###### **4.2.1 Définition des importations, des exportations et du territoire douanier**

Étant donné que le Protocole de Montréal n'énonce pas une définition spécifique des termes « importations » et « exportations », le droit coutumier international pertinent devrait être pris en compte. Bien que les Parties prises individuellement définissent ces termes dans le contexte de leurs législations nationales, au niveau international, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) définit les termes « importations » et « exportations » comme suit :

- Exportation : « Action de sortir ou de faire sortir du territoire douanier une marchandise quelconque »
- Importation : « Action d'introduire dans un territoire douanier une marchandise quelconque »

La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, également dénommée Convention de Kyoto révisée, énonce notamment les différentes procédures régissant le cadre des importations et des exportations.

En outre, ainsi qu'il est souligné dans la réponse formulée par le secrétariat de l'OMD suite à la demande adressée par le Secrétariat de l'ozone, la Convention de Kyoto aborde la question des « produits d'avitaillement à consommer », qui sont définis comme étant :

- « [...] les marchandises nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des navires, aéronefs ou trains, y compris le carburant et les lubrifiants, mais à l'exclusion des pièces détachées et du

matériel, qui se trouvent déjà à bord à l'arrivée ou sont embarquées pendant le séjour dans le territoire douanier des navires [...] »

Cela cadre avec le but pour lequel les substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont fournies aux navires. Bien que les produits d'avitaillement fassent l'objet de certains assouplissements, ils rentrent dans la définition des importations ou des exportations.

Le secrétariat de l'OMD a mentionné la Norme 15 de la Convention qui dispose ce qui suit :

- Les navires et aéronefs qui partent pour une destination finale se trouvant à l'étranger sont autorisés à embarquer, en franchise des droits et taxes ... les produits d'avitaillement à consommer nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien jusqu'à concurrence des quantités jugées raisonnables pour le fonctionnement et l'entretien au cours de la traversée ou du vol, compte tenu également des quantités à bord.

Ce qui précède limite la liberté des mouvements auxquels peuvent s'appliquer les simplifications applicables et indique que toute fourniture plus importante est soumise à toutes les conditions applicables en douane.

### 4.3 Droit maritime

La responsabilité de l'État du pavillon à l'égard de navires voguant sous son pavillon est définie dans plusieurs instruments du droit maritime international, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) et plus récemment la Convention de Hong Kong.

#### 4.3.1 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est le principal traité international régissant le droit maritime. La nationalité des navires est définie comme suit à l'article 91 : « [...] les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire [...] ». La responsabilité principale des États du pavillon à l'égard des navires naviguant sous leur pavillon est définie à l'article 92 relatif à la condition juridique des navires qui dispose comme suit : « [...] les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et ... sont soumis à sa juridiction exclusive [...] ».

#### 4.3.2 Convention internationale pour la prévention de la pollution par des navires (MARPOL)

La règle 10 figurant à l'annexe VI de la Convention MARPOL définit le contrôle des normes d'exploitation par l'État du port comme suit :

- Un navire qui se trouve dans un port ou un terminal au large relevant de la juridiction d'une autre Partie est soumis à une inspection effectuée par des fonctionnaires dûment autorisés par cette Partie en vue de vérifier l'application des normes d'exploitation prévues par la présente Annexe, lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser que le capitaine ou les membres de l'équipage ne sont pas au fait des procédures essentielles à appliquer à bord pour prévenir la pollution de l'atmosphère par les navires.

La règle 12 figurant à l'Annexe VI impose à tous les navires de jauge brute supérieure ou égale à 400 tonnes de posséder une liste du matériel contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone et qui n'est pas scellée de façon permanente; ces navires doivent aussi tenir un registre des substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans lequel sont consignées les quantités de substances correspondant à l'approvisionnement, aux rejets dans l'atmosphère et installations de réceptions terrestres, à la réparation ou à l'entretien et à la recharge de ce matériel.

### 5. Proposition de l'Union européenne

En se penchant sur la manière d'envisager ce commerce, plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour parvenir à une solution durable, à savoir notamment :

- Le respect des dispositions du Protocole de Montréal et des décisions antérieures des Parties

- La cohérence avec le droit international connexe tel que la Convention de Kyoto pour la simplification et l'harmonisation des procédures douanières, le droit international relatif à la mer, la Convention MARPOL et d'autres dispositions du droit maritime international
- L'adoption de toute solution qui n'affecte pas les niveaux de référence existants concernant les HCFC
- L'adoption de toute solution qui n'amène pas rétroactivement une quelconque Partie à se trouver en situation de non-respect
- La présente décision n'interdit pas aux Parties d'appliquer leurs législations nationales relatives aux SAO aussi longtemps que ces dispositions n'empêchent pas d'autres Parties d'appliquer leurs propres législations

La proposition de l'Union européenne recommande de se conformer aux avis fournis précédemment aux Parties par le Groupe spécial ainsi qu'à la pratique suivie par le passé. Toutefois, il serait nécessaire de les compléter pour couvrir les cas où l'entretien est effectué en dehors des ports et les cas où les volumes fournis dépassent raisonnablement la demande pour l'entretien à bord des navires.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants :

- Considérer l'entretien comme consommation intérieure de l'État du port, que cet entretien ait lieu ou non dans le port, à condition que la quantité ne dépasse pas une demande raisonnable.
- Au cas où les quantités commandées par les navires dépasseraient une demande raisonnable, elles devraient être considérées comme des exportations vers l'État du pavillon ; entre-temps, des mesures seront mises en place pour aider les États du pavillon à gérer ces quantités ou à empêcher de telles livraisons.
- Même dans les cas où la demande raisonnable a été dépassée, les quantités considérées ne seront pas prises en compte dans le calcul de la consommation de l'État du pavillon.
- Demander au Groupe de l'évaluation technique et économique de donner une estimation de la demande des États du pavillon et des quantités raisonnables selon le type de navire.

La manière exacte dont le Secrétariat de l'ozone devrait procéder pour faire les calculs, afin de veiller à ce que les quantités apparaissent dans la comptabilité tout en n'étant pas prises en compte dans le calcul de la consommation dans l'État du pavillon, devrait être indiquée dans une annexe à la décision finale. Ces modalités devraient être spécifiées à l'issue de consultations avec les experts du Secrétariat de l'ozone compétents en matière de communication des données, afin que la méthode la plus pratique soit proposée. Cette annexe devrait en particulier préciser :

- Comment éviter de compter deux fois les mêmes quantités
- À quel stade de la communication des données le Secrétariat de l'ozone devra effectuer les calculs
- Comment assurer la transparence et la traçabilité

### **Projet de décision**

*La vingt-quatrième Réunion des Parties décide :*

*Considérant* que l'article 91 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) définit la nationalité des navires en ces termes : « [...] Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire [...] »,

*Considérant également* que l'article 92 de la Convention stipule que « [...] Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis... à sa juridiction exclusive [...] »,

*Considérant en outre* que l'Organisation mondiale des douanes définit l'exportation comme « L'action de sortir ou de faire sortir du territoire douanier une marchandise quelconque » et l'importation comme « L'action d'introduire dans un territoire douanier une marchandise quelconque »,

*Considérant* que, s'il est vrai qu'en vertu de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (dite Convention MARPOL) les navires peuvent faire l'objet de contrôles de la part de l'État du port, la responsabilité de la réglementation applicable à l'utilisation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone à bord des navires, et de son application, incombe essentiellement à l'État du pavillon,

*Considérant également* qu'en vertu de la Convention MARPOL les hydrochlorofluorocarbones peuvent encore être utilisés sur les nouveaux navires jusqu'en 2020 mais que la dépendance à l'égard de ces substances déclinera progressivement,

*Considérant en outre* que l'annexe VI à la Convention MARPOL oblige certains navires à tenir des registres indiquant, entre autres, les quantités de substances qui appauvrissent la couche d'ozone livrées aux navires et débarquées par les navires,

*Considérant* que la collecte des données nécessaires pour évaluer l'utilisation de substances réglementées à bord des navires ne sera guère possible à court terme,

*Considérant également* la recommandation du groupe spécial d'experts sur la communication des données à l'effet que les quantités de substances réglementées utilisées pour réalimenter les systèmes de réfrigération et d'extinction dans les ports soient incluses dans le calcul de la consommation des pays exerçant leur juridiction sur les ports où a lieu la réalimentation de ces systèmes,

*Considérant en outre* que les prescriptions du Protocole de Montréal devraient être compatibles avec celles d'autres dispositions du droit international, pour en faciliter l'application, tout en reconnaissant que les Parties ont le droit de les interpréter différemment si nécessaire,

*Reconnaissant* que certaines Parties ont besoin de davantage d'informations sur les quantités de substances réglementées installées à bord des navires, afin de pouvoir les gérer plus rationnellement,

*Reconnaissant* que les Parties ne sont pas empêchées d'appliquer leur législation nationale relative au commerce de substances qui appauvrissent la couche d'ozone pour autant que cette législation n'empêche pas d'autres Parties d'appliquer leur propre législation ainsi que la présente décision,

1. De préciser que, aux fins de l'application de la recommandation du groupe spécial d'experts sur la communication des données relative à la communication des données sur les substances réglementées utilisées pour l'entretien des navires naviguant sous pavillon étranger dans les ports de Parties autres que les États du pavillon, les livraisons de substances réglementées à un navire sont qualifiées d'entretien et de consommation de l'État du port même si l'entretien n'a pas effectivement lieu dans le port, à condition que la quantité livrée ne dépasse pas la quantité raisonnable généralement utilisée pour entretenir le matériel à bord du type de navire considéré, comme spécifié par le Groupe de l'évaluation technique et économique pour le type de navire en question;

2. De préciser également que les transferts de déchets de substances réglementées depuis les navires battant pavillon étranger vers des installations appropriées dans les ports de Parties autres que les États du pavillon seront traités en conséquence, à condition que la quantité de substances transférée ne dépasse pas la quantité raisonnable mentionnée au paragraphe 1 de la présente décision;

3. De préciser en outre que les substances réglementées fournies à des navires battant pavillon étranger, ou provenant de ces navires, et non visées au paragraphe 1 ou 2 de la présente décision, doivent être considérées comme des importations ou des exportations destinées à l'entretien des navires et seront signalées séparément au titre de l'Article 7, avec indication des États du pavillon concernés et des quantités respectives;

4. De prier le Secrétariat de l'ozone d'ajouter les exportations signalées en application du paragraphe 3 de la présente décision aux données signalées par l'État du pavillon, en suivant la procédure spécifiée dans l'annexe à la présente décision, mais d'exclure ces quantités du calcul de la consommation de l'État du pavillon aux fins de l'Article 2 F du Protocole de Montréal;

5. De prier également le Secrétariat de l'ozone d'informer les Parties concernées de tout changement apporté à leurs données conformément au paragraphe 4 de la présente décision, en incluant ces informations dans les données qu'il fournit au titre de la décision XVII/16;

6. D'inviter les Parties à se prévaloir de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) pour fournir des informations sur les livraisons non visées au paragraphe 1 ou 2 de la présente décision avant l'accomplissement de ces livraisons et d'inviter les Parties participant à la procédure PIC d'indiquer d'avance sur leurs fiches d'octroi de licence si elles souhaitent ou non recevoir de telles livraisons;

7. De prier le Groupe de l'évaluation technique et économique de fournir, en même temps que son rapport d'activité pour 2013, un rapport spécial comportant les informations suivantes :

a) Une liste des catégories de navires par type de navire et, pour chaque type de navire, une estimation des charges de réfrigérants types, y compris pour une demande d'entretien raisonnable, en actualisant ces informations à la lumière des nouvelles informations disponibles, selon qu'il convient, mais au moins tous les cinq ans;

b) Des informations sur les substances réglementées encore utilisées pour la construction des navires, le cas échéant, ainsi que des informations techniques et économiques sur les techniques de remplacement de ces substances inoffensives pour l'environnement, et aussi des informations analogues sur les solutions de remplacement pour le matériel existant sur les navires, en particulier dans le secteur de la pêche;

c) Une version actualisée des informations fournies par le Groupe de l'évaluation technique et économique dans ses précédents rapports d'activité au sujet de la réfrigération des transports dans le secteur maritime;

8. De prier le Groupe de l'évaluation technique et économique de fournir, dans son rapport d'activité pour 2015, pour chaque Partie, une estimation des quantités de substances réglementées nécessaires à bord des navires battant son pavillon, pour la période 2016-2020, et de l'actualiser tous les cinq ans, et d'avertir le Groupe que si les Parties ne fournissent pas de données, l'estimation des quantités de substances qui appauvrissent la couche d'ozone nécessaires pour l'entretien des navires seront basées sur les meilleures données disponibles se rapportant à la flotte des Parties considérées;

9. De demander aux Parties de collecter, dans la mesure du possible, des données sur les quantités, les types et les utilisations de substances réglementées embarquées à bord des navires, ou débarquées, sur la base du registre des substances qui appauvrissent la couche d'ozone présenté dans l'annexe VI à la Convention MARPOL, et de transmettre ces données au Groupe de l'évaluation technique et économique d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2015;

10. D'inviter les Parties qui construisent des navires à s'abstenir d'utiliser des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et à envisager de recourir à des solutions de remplacement inoffensives pour l'environnement et économes en énergie dès lors qu'elles sont disponibles;

11. D'inviter les Parties qui sont parties à l'annexe VI de la Convention MARPOL à exercer leur droit de contrôler les conditions dans lesquelles des substances réglementées sont conservées à bord des navires, leur quantité et les registres connexes.

**Annexe**

**Calcul de la consommation des États du pavillon mentionnée au paragraphe 4**

---

ADVANCE