PNUE

BC

UNEP/CHW/OEWG/6/17

CONVENTION DE BALE

Distr. : Générale
28 juin 2007

Français
Original : Anglais

Groupe de travail à composition non limitée de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
Sixième réunion
Genève, 3–7 septembre 2007
Point 9 b) de l'ordre du jour provisoire*

Coopération et coordination : coopération entre la Convention de Bâle et l'Organisation maritime internationale

Rapport sur la coopération entre la Convention de Bâle et l'Organisation maritime internationale

Rapport du secrétariat

I. Introduction

1. Par sa décision VIII/9, la Conférence des Parties à la Convention de Bâle a prié les Parties et le secrétariat de l'Organisation maritime internationale de fournir au secrétariat de la Convention de Bâle des informations et des avis sur :

a) Les compétences respectives de la Convention de Bâle et de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires adoptée en 1973 et modifiée par le Protocole de 1978 y afférent (MARPOL 73/78), en ce qui concerne les déchets dangereux et les autres déchets;

b) Les domaines non couverts par ces instruments;

c) Les moyens éventuels de combler ces lacunes.

2. Dans la même décision, la Conférence des Parties a prié le secrétariat de compiler les informations reçues et d'y ajouter tout élément d'information supplémentaire pertinent, pour examen par le Groupe de travail à composition non limitée.

3. La Conférence des Parties a adopté la décision VIII/9 dans un contexte marqué par l'incident du déversement de déchets toxiques à Abidjan en août 2006. Les déchets en question provenaient d'opérations de raffinage effectuées à bord d'un navire en haute mer. Ces déchets ont été par la suite déchargés en partie, puis rechargés sur le navire dans un port des Pays-Bas. Après avoir transité par certains autres ports, le navire a finalement déchargé les déchets à Abidjan, où ils ont été déversés à divers endroits, au lieu d'être évacués selon des méthodes écologiquement rationnelles. De plus amples renseignements sont fournis sur cet incident dans le document UNEP/CHW/OEWG/6/2.

* UNEP/CHW/OEWG/6/1/Rev.1.

K0762250 010807

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Aussi les participants sont-ils priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

4. L'incident décrit ci-dessus a mis au jour des ambiguïtés concernant le champ d'application de la Convention de Bâle et de la Convention MARPOL 73/78, notamment en ce qui concerne l'applicabilité, dans le cas d'espèce, de l'une ou l'autre convention, ou des deux instruments.

II. Mise en œuvre

5. Comme suite au paragraphe 1 de la décision VIII/9, le secrétariat a invité les Parties et l'OMI à lui communiquer des avis. Au moment de l'établissement du présent rapport, aucun avis n'avait été communiqué au secrétariat par les Parties, mais des avis et des informations avaient été reçus du secrétariat de l'OMI. Ces avis sont repris dans le document UNEP/CHW/OEWG/6/INF/14.[1]

A. Champ d'application de la Convention de Bâle et de la Convention MARPOL 73/78

1. Convention de Bâle

6. La Convention de Bâle régit le mouvement transfrontière et l'élimination de déchets dangereux. Selon l'article 2.1 de cet instrument, on entend par déchets dangereux « des substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national ». Les déchets visés sont davantage précisés dans les annexes de la Convention.

7. L'article 2.3 définit le mouvement transfrontière comme étant « tout mouvement de déchets dangereux ou d'autres déchets en provenance d'une zone relevant de la compétence nationale d'un Etat et à destination d'une zone relevant de la compétence nationale d'un autre Etat, ou en transit par cette zone, ou d'une zone ne relevant de la compétence nationale d'aucun Etat, ou en transit par cette zone, pour autant que deux Etats au moins soient concernés par le mouvement. »

8. En outre, l'article 1.4 de la Convention de Bâle précise que « [l]es déchets provenant de l'exploitation normale d'un navire et dont le rejet fait l'objet d'un autre instrument international sont exclus du champ d'application de la Convention ». L'expression « exploitation normale d'un navire » n'est pas définie dans la Convention. Il est entendu, cependant, que l'intention visée était d'exclure du champ d'application de la Convention de Bâle les déchets relevant de la Convention MARPOL 73/78. Il ressort du rapport sur les travaux préparatoires à l'établissement de la Convention de Bâle que l'exception prévue à l'article 1.4 pour les déchets provenant de l'exploitation normale d'un navire a été formulée sur la base d'un texte proposé par l'observateur représentant l'OMI, sur le rejet dans des installations de réception de déchets et de résidus d'hydrocarbures résultant de l'exploitation normale des navires[2]. Malheureusement, le secrétariat n'a pas été en mesure de retrouver le texte en question.

9. Les articles 4 et 6 de la Convention prescrivent par ailleurs aux Parties d'interdire ou de ne pas permettre l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets si l'Etat d'importation ne donne pas par écrit son accord spécifique pour l'importation de ces déchets. A cet égard, l'article 6 énonce notamment les conditions suivantes :

a) L'Etat d'exportation informe par écrit l'autorité compétente des Etats concernés de tout mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets envisagé, ou exige du producteur ou de l'exportateur qu'il le fasse;

---

[1] Les Pays-Bas ont présenté, lors de la cinquante-sixième réunion du Comité de la protection du milieu marin de l'OMI qui s'est tenue du 9 au 13 juillet 2007, un document (MEPC/56/22/2) intitulé «Inventory of industrial *production processes on board ships whilst at sea* » (Inventaire des processus de production industrielle à bord des navires en mer). Dans le cadre de l'élaboration de ce document, les Pays-Bas ont invité les Etats membres de l'OMI et diverses organisations non gouvernementales à communiquer des renseignements sur les processus de production industrielle à bord des navires en vue de l'établissement d'un inventaire complet de l'étendue de telles opérations, des modes d'exploitation utilisés, de la composition des cargaisons initiales et des cargaisons nouvellement mises au point, des préoccupations en matière de sécurité et d'environnement, ainsi que de la conception des procédures dans le cadre du Code international de gestion de la sécurité. Cette information doit être fournie avant que ne soit proposé un nouveau programme de travail sur la réglementation de tels processus à bord des navires en mer.

[2] Paragraphe 15 du rapport final du Groupe de travail spécial d'experts juridiques et techniques chargé de l'élaboration d'une convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (document UNEP/IG.80/4)

b) L'Etat d'importation accuse par écrit réception de la notification à la personne qui l'a donnée et chaque Etat de transit accuse sans délai réception de la notification et communique une réponse ultérieurement dans un délai de 60 jours;

c) L'Etat d'exportation n'autorise pas le producteur ou l'exportateur à déclencher le mouvement transfrontière avant d'avoir reçu confirmation écrite que :

i) L'auteur de la notification a reçu le consentement par écrit de l'Etat d'importation;

ii) L'auteur de la notification a reçu de l'Etat d'importation la confirmation de l'existence d'un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur spécifiant une gestion écologiquement rationnelle des déchets considérés.

10. Le paragraphe 2 e) de l'article 4 exige expressément que chaque Partie prenne les dispositions voulues pour interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets « si elle a des raisons de croire que les déchets en question ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles ». Dans le même esprit, le paragraphe 2 g) de l'article 4 exige en outre que chaque Partie prenne des mesures pour « empêcher les importations de déchets dangereux ou d'autres déchets si elle a des raisons de croire que les déchets en question ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles ».

2. Convention MARPOL 73/78

11. La Convention MARPOL 73/78 est le principal instrument juridique international traitant de la prévention de la pollution opérationnelle ou accidentelle du milieu marin par les navires. Conçue pour prévenir la pollution du milieu marin par l'immersion de substances nuisibles provenant des navires, cette convention s'applique aux navires de quelque type que ce soit[3] et aux opérations entraînant tout déversement, quelle qu'en soit la cause[4], hormis certaines activités exclues en vertu de l'article 2.3 b)[5].

12. Selon l'article 2 de MARPOL 73/78, on entend par substance nuisible « toute substance dont l'introduction dans la mer est susceptible de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte à l'agrément des sites ou de gêner toute autre utilisation légitime de la mer et notamment toute substance soumise à un contrôle en vertu de la présente Convention ».

13. Les modes de manutention et de traitement de déchets dans le cadre de MARPOL varient selon les types de substances en cause. La Convention comporte six annexes qui se présentent comme suit :

a) Annexe I relative à la prévention de la pollution par les hydrocarbures, y compris les eaux de cale polluées, les résidus d'hydrocarbures, les eaux de ballast souillées, les tartres et les boues provenant du nettoyage des citernes, ainsi que les mélanges d'hydrocarbures contenant des substances chimiques;

b) Annexe II relative à la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac, définies dans la règle 1 de cette annexe comme étant toute substance signalée comme telle dans la colonne « Catégorie de pollution » des chapitres 17 et 18 du Recueil international de règles sur les transporteurs de produits chimiques ou classée à titre provisoire, en application des dispositions de la règle 6, paragraphe 3, comme relevant de la catégorie X, Y ou Z;

c) Annexe III relative à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis;

d) Annexe IV relative à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires;

---

[3] Article 2.4 de la Convention MARPOL.

[4] Article 2.3 de la Convention MARPOL.

[5] Le terme « rejet » ne couvre pas : i) l'immersion au sens de la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution marine causée par l'immersion de déchets et autres matières; ni ii) les déversements de substances nuisibles qui résultent directement de l'exploration, de l'exploitation et du traitement connexe au large des côtes des ressources minérales du fond des mers et des océans; ni iii) les déversements de substances nuisibles effectués aux fins de recherches scientifiques légitimes visant à réduire ou à combattre la pollution.

e) Annexe V relative à la prévention de la pollution par les ordures des navires;

f) Annexe relative à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires.

14. Les Annexes III à VI ont un caractère facultatif et les Parties décident librement de l'opportunité de s'y astreindre.

15. Les règles 15 et 34 de l'Annexe I interdisent tout rejet à la mer d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures au sens de l'Annexe I, excepté lorsque les conditions définies dans ces règles et à la règle 4 de cette Annexe sont dûment remplies.

16. La règle 15.8 de l'Annexe I précise qu'aucun rejet à la mer ne doit contenir des quantités ou des concentrations de produits chimiques ou autres substances dangereuses pour le milieu marin ou des produits chimiques ou autres substances ajoutés pour échapper aux conditions de rejet prévues dans cette règle. Selon la règle 15.9, les résidus d'hydrocarbures qui ne peuvent pas être rejetés à la mer conformément aux conditions prévues par la règle 15 doivent être conservés à bord en vue d'être évacués ultérieurement dans des installations de réception au port.

17. Le gouvernement de chacune de Parties à la Convention MARPOL 73/78 s'engage à garantir la mise en place dans les terminaux de chargement d'hydrocarbures, dans les ports de réparation et autres ports dans lesquels les navires ont des résidus d'hydrocarbures à décharger, d'installations pour la réception des résidus et des mélanges d'hydrocarbures que les pétroliers et les autres navires auraient encore à décharger, la capacité de ces installations devant être adéquate pour répondre aux besoins des navires qui les utilisent sans leur causer de retard excessif.

18. L'Annexe II de MARPOL 73/78 établit des règles pour la prévention de la pollution causée par des substances liquides nocives transportées en vrac. Ces règles prévoient notamment une procédure à suivre pour le rejet des substances liquides nocives, qui est applicable à tous les navires transportant de telles substances en vrac.

19. La règle 6.1 prévoit une répartition des substances liquides nocives en quatre catégories (X, Y, Z et Autres substances), dont le rejet à la mer lors d'opérations de nettoyage des citernes ou de déballastage est réputé présenter un risque pour les ressources marines ou pour la santé humaine, ou causer un préjudice aux valeurs d'agrément ou à d'autres utilisations légitimes de la mer, et requiert par conséquent de l'application de mesures rigoureuses pour combattre la pollution. La catégorisation et l'inscription des substances liquides nocives sont basées sur la gravité des risques pour les ressources marines ou pour la santé humaine, ou sur la portée du préjudice qui serait causé aux valeurs d'agrément ou à d'autres utilisations légitimes de la mer et qui nécessiterait l'application de mesures antipollution et de conditions d'exploitation correspondantes[6].

20. Aux termes du paragraphe 1 de la règle 18 de l'Annexe II, « [l]es gouvernements des Parties à la Convention s'engagent à garantir la mise en place d'installations de réception répondant aux besoins des navires qui utilisent leurs ports, leurs terminaux ou leurs ports de réparation » sur la base de certains critères. Entre autres exigences, les ports qui entreprennent la réparation des navires-citernes de transport de substances liquides nocives doivent disposer d'installations adéquates pour recevoir les résidus et mélanges contenant des substances liquides nocives des navires qui se rendent dans ces ports.

---

[6] La catégorie X couvre les substances liquides nocives qui, si elles sont rejetées à la mer lors d'opérations de nettoyage des citernes ou de déballastage, sont réputées présenter un risque grave pour les ressources marines ou pour la santé humaine et justifient donc l'interdiction des rejets dans le milieu marin; la catégorie Y couvre les substances liquides nocives qui, si elles sont rejetées à la mer lors d'opérations de nettoyage des citernes ou de déballastage, sont réputées présenter un risque pour les ressources marines ou pour la santé humaine ou causer un préjudice aux valeurs d'agrément ou à d'autres utilisations légitimes de la mer et justifient donc une limitation de la qualité et de la quantité des rejets dans le milieu marin; la catégorie Z couvre les substances liquides nocives qui, si elles sont rejetées à la mer lors d'opérations de nettoyage des citernes ou de déballastage, sont réputées présenter un risque faible pour les ressources marines ou pour la santé humaine et justifient donc des restrictions moins rigoureuses de la qualité et de la quantité des rejets dans le milieu marin; la catégorie Autres substances couvre les substances qui ont été évaluées et dont il a été constaté qu'elles ne relevaient pas des catégories X, Y ou du fait qu'elles sont considérées, actuellement, comme ne présentant pas de danger pour les ressources marines, la santé humaine, les valeurs d'agrément ou d'autres utilisations légitimes de la mer lorsqu'elles sont rejetées à la mer. Le rejet d'eaux de cale ou de ballast ou d'autres résidus ou mélanges contenant uniquement de telles substances n'est soumis à aucune des prescriptions de l'Annexe II.

21. La règle 18 susvisée prescrit aux gouvernements des Parties à la Convention de déterminer les types d'installations de réception prévues dans chaque port de chargement et de déchargement, dans chaque terminal et dans chaque port de réparation situé sur leur territoire et d'en informer l'Organisation[7]. Chaque Partie doit également notifier à l'Organisation, pour communication aux Parties intéressées, toute insuffisance alléguée des installations prescrites en vertu du paragraphe 1 ou des arrangements prescrits en vertu du paragraphe 3 de la règle 18.

B. Ambiguïtés et lacunes dans la Convention MARPOL et la Convention de Bâle

22. Le Groupe de travail à composition non limitée est appelé à examiner les questions suivantes :

a) L'expression « exploitation normale d'un navire » n'est pas définie dans la Convention de Bâle. De plus, elle n'est pas utilisée dans la Convention MARPOL 73/78. On ne sait pas clairement si les opérations de raffinage à bord d'un navire font partie de l'exploitation normale d'un navire, ni si, de ce fait, elles sont exclues du champ d'application de la Convention de Bâle en vertu de l'article 1.4.

b) On ne sait pas bien si l'article 2.3, qui définit un mouvement transfrontière comme étant « tout mouvement de déchets dangereux ou d'autres déchets en provenance d'une zone relevant de la compétence nationale d'un Etat et à destination d'une zone relevant de la compétence nationale d'un autre Etat, ou à destination d'une zone ne relevant de la compétence nationale d'un Etat, ou en transit par cette zone, pour autant que deux Etats au moins soient concernés par le mouvement », engloberait un mouvement de déchets en provenance d'une zone de haute mer et à destination d'un port situé dans une zone relevant de la compétence nationale d'un Etat.

c) Les Parties souhaiteront peut-être déterminer clairement si le fait de décharger en partie ou en totalité une cargaison de déchets dans un port et de la recharger ultérieurement pour l'expédier vers une zone relevant de la compétence nationale d'un autre Etat constituerait le déclenchement d'un mouvement transfrontière au sens de la Convention Bâle.

d) S'il est considéré que le fait de décharger en partie une cargaison de déchets et de la recharger constituerait le déclenchement d'un mouvement transfrontière de déchets dans le cadre de la Convention de Bâle, les Parties souhaiteront peut-être déterminer si la Convention s'appliquerait dans ce cas à l'ensemble des déchets se trouvant à bord du bâtiment ou aux seuls déchets qui ont été déchargés. Ce faisant, les Parties pourront envisager l'approche suivie au titre du Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation lorsqu'il se révèle difficile de déterminer les déchets couverts par la Convention de Bâle. En effet, aux termes de l'article 7 du Protocole, « [l]orsqu'un dommage est occasionné par des déchets visés par le Protocole et par des déchets qui ne le sont pas, une personne par ailleurs responsable ne sera responsable en vertu du Protocole qu'en proportion de la part du dommage revenant aux déchets visés par le Protocole … Lorsqu'il n'est pas possible de distinguer la part des dommages revenant aux déchets visés par le protocole de celle revenant aux déchets qui ne le sont pas, on considère que la totalité du dommage est visée par le Protocole. »

III. Mesures proposées

23. Le Groupe de travail à composition non limitée souhaitera peut-être mettre sur pied un groupe de contact de session pour examiner cette question plus avant. En raison du caractère complexe de la question, le Groupe de travail à composition non limitée souhaitera peut-être donner mandat aussi à un groupe de travail d'intersessions, pour poursuivre l'examen des diverses questions afin d'élaborer des recommandations à soumettre à la Conférence des Parties à sa prochaine réunion.

24. Le Groupe de travail à composition non limitée souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Groupe de travail à composition non limitée,

1. *Encourage* les Parties et d'autres entités, en réponse à la demande formulée par la Conférence des Parties dans la décision VIII/9 adoptée à sa huitième réunion, à communiquer par l'intermédiaire du secrétariat avant le 31 janvier 2008, des informations et des avis concernant :

---

[7] *Organisation* désigne l'OMI telle qu'elle est définie à l'article 2 de MARPOL 73/78.

a) Les compétences respectives de la Convention de Bâle et de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires adoptée en 1973 et modifiée par le Protocole de 1978 y relatif (MARPOL 73/78) en ce qui concerne les déchets dangereux et les autres déchets;

b) Les domaines non couverts par ces instruments;

c) Les moyens éventuels de combler ces lacunes.

2. *Décide* de mettre sur pied un groupe de travail d'intersessions pour élaborer des recommandations sur les questions énoncées au paragraphe 1 ci-dessus, en tenant compte des informations reçues et des résultats des travaux de la sixième réunion du Groupe de travail à composition non limitée;

3. *Demande* au groupe de travail d'intersessions de présenter les résultats de ses travaux, par l'intermédiaire du secrétariat, pour exa men par la Conférence des Parties à sa prochaine réunion;

4. *Prie* le secrétariat de poursuivre la compilation des informations reçues et d'y ajouter tout élément d'information complémentaire pertinent, pour présentation et examen à la prochaine réunion de la Conférence des Parties.