

Démantèlement des navires, entre normes vertes et zones grises

Emma Lelong

Lauréate Prix Seignelay 2020 de l'IFM,
Comité de Bretagne occidentale

Le démantèlement des navires ne fait parler qu'en cas d'accident ou de scandale porté par des associations de protection de l'environnement. Pourtant, le sujet est plus vaste et complexe que ces « événements ». Emma Lelong, récompensée par l'IFM par l'attribution du prix Seignelay en 2020 nous livre aujourd'hui une étude et des réflexions plus approfondies.

Peut-être avez-vous remarqué au détour d'une balade en bord de mer quelques épaves abandonnées, ou bien réhabilitées en lieux de fêtes, comme sur la plage de Port-Barcarès, où les joueurs de poker les plus aguerris aiment fréquenter le paquebot *Lydia*¹. Toutes ces épaves sont d'anciens navires, dont les propriétaires ont en général eu peine à s'en débarrasser. Elles mettent en lumière la problématique du démantèlement, c'est-à-dire la destruction des navires en vue de leur recyclage.

Autrefois peu médiatisées, les pratiques des armateurs, liées au démantèlement de leurs navires, ont été révélées au grand jour avec les articles de Gary Cohn et Will Englund sur le porte-avions américain *Coral Sea* (prix Pul-

1. CHARRIER, Pascal, "La troisième jeunesse du Lydia, le « paquebot des sables »", La Croix [en ligne] 21 août 2018 [consulté le 17 mai 2021]



litzer 1998 du journalisme d'investigation). Elles sont toujours objet de débats car, parfois, décriées pour leur conformité floue avec certains droits de l'Homme et en raison de leur impact environnemental. L'augmentation significative du nombre de navires en fin de vie envoyés à la casse, dû notamment à l'interdiction presque universelle de naviguer pour les pétroliers à simple coque, ne fait qu'accentuer le problème. C'est sur cet aspect environnemental du démantèlement que nous porterons notre réflexion aujourd'hui. Il s'agira ainsi d'aborder les normes environnementales et leurs zones grises.



USS Coral Sea (CV-43), Wikipedia

Le navire à démanteler, entre déchet et navire

Le navire en fin de vie est d'abord un objet complexe à caractériser en droit, puisqu'il tombe sous le coup de deux régimes internationaux différents.

Le plus ancien de ces régimes date de 1992. Son cadre a été posé par la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux². Ce texte générique, mais novateur, a pour utilité première de limiter le transfert massif de déchets dangereux vers les États dits en développement, pratique devenue commune avec l'essor de la mondialisation et à l'origine de plusieurs accidents notables³. Dans la même dynamique, les États africains, réunis dans

2. *Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, signée à Bâle le 22 mars 1989*

3. BOURREL, Marie, « La complaisance du droit face aux trafics illicites transfrontières de déchets dangereux : l'affaire du Probo Koala », *Revue juridique de l'environnement*, Vol. 37, 2012/1, p.23-43

Démantèlement des navires, entre normes vertes et zones grises

l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), ont ainsi prohibé tout transfert de déchet dangereux vers leur continent avec la Convention de Bamako⁴. Face à cette interdiction, c'est donc l'Asie qui est devenu le premier foyer des navires en fin de vie européens.

Le régime de Bâle, outre des normes d'étiquetage et d'emballage des déchets dangereux, impose surtout une obligation de consentement préalable entre l'État importateur et l'État exportateur. Il évite ainsi que des navires, chargés de déchets, se voient refuser l'accès à un port et n'aient d'autres choix que de déverser leur cargaison en mer, avec des conséquences importantes sur le milieu marin. Les déchets importés doivent également être retournés dans l'État initial s'ils ne peuvent finalement être traités dans l'État d'accueil.

La Convention de Bâle a par la suite été modifiée par le *BAN Amendment*⁵. Entré en vigueur en 2019, avec la ratification d'un nombre suffisant d'États, il limite encore davantage l'exportation de déchets dangereux aux États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'amendement rend donc illégal tout transfert de navire en fin de vie sous pavillon européen vers les chantiers asiatiques.

Le navire en fin de vie tombe en théorie sous le coup de la Convention de Bâle, comme précisé en 2004⁶. La Conférence des Parties a ainsi statué que « *le navire peut devenir un déchet comme défini dans l'article 2 de la Convention de Bâle, et qu'il peut en même temps être défini comme un navire par d'autres règles internationales* ». Il n'y a donc pas d'obstacle à ce que le navire à démanteler soit en même temps navire et déchet selon le droit. L'application matérielle du texte est en revanche bien plus compliquée pour les armateurs : les navires à démanteler contiennent souvent de l'amiante, substance qu'il est impossible de renvoyer dans un État exportateur s'il ne peut être traité dans l'État importateur. Plus encore, les navires transportent très souvent une cargaison au cours de leur dernier voyage, et conservent donc une utilité économique qui floute la qualification de déchet⁷. La doctrine peine donc à se mettre d'accord sur la pertinence de l'application de la Convention de Bâle à l'objet qui nous intéresse.

Consciente de la problématique particulière des navires en fin de vie, la communauté internationale a ensuite œuvré pour adopter en 2009 la Conven-

4. *Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, signée à Bamako le 20 mars 1996*

5. *Membres de l'OCDE : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Suisse, Suède, Turquie, États-Unis. www.oecd.org/*

6. *Décision VII/26 de 2004 de la Convention des Parties à la Convention de Bâle*

7. *DOWSON, Karen, « Wag the Dog: Towards a Harmonization of the International Hazardous Waste Transfer Regime », Canadian Journal of Law and Society, Vol. 19, 2004*



tion de Hong Kong, « pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires »⁸. Le texte prévoit des règles applicables aux navires, par l'octroi de certificats d'inventaire des matières dangereuses et de certificats attestant que le navire est prêt à être recyclé, mais également des règles applicables aux installations de recyclage, qui doivent être conformes à des standards internationaux.

Petit bémol cependant, la Convention de Hong Kong n'est à ce jour pas entrée en vigueur. Elle a bien été reprise en droit communautaire par un règlement de 2013⁹, qui contraint les chantiers et armateurs du vieux continent, mais reste encore à l'échelle internationale une norme vide de sens.

Deux régimes contournés, au civil comme à la guerre

Le droit de l'environnement pose certes un cadre, mais ce cadre est contourné. Si de nombreux navires sous pavillon d'un État de l'Union européenne ou circulant dans les eaux sous juridiction de l'un des États de l'Union européenne sont encore envoyés dans les chantiers asiatiques, c'est bien qu'il existe quelques failles dans la réglementation en vigueur.

La première est la pratique courante du recours aux pavillons de complaisance. Tout navire est en effet immatriculé auprès de l'administration d'un État, qui lui confère sa « nationalité » : c'est l'État du pavillon. L'armateur s'acquitte donc des droits et autres taxes réclamés par cet État, et doit respecter les normes internationales, notamment en matière de protection de l'environnement, auxquelles cet État est partie. Par le jeu de la mondialisation, certains États se sont donc spécialisés dans l'octroi de pavillons peu coûteux et surtout peu regardants sur les normes de sécurité de leurs navires. Ce phénomène est à l'origine des pavillons de complaisance, définis comme « pavillons d'un navire pour lequel la propriété réelle et le contrôle se situent dans un pays autre que celui du pavillon sous lequel il est immatriculé »¹⁰.

Certains de ces pavillons proposent des tarifs particulièrement intéressants pour les armateurs qui souhaitent immatriculer leurs navires à envoyer à la casse. Il s'agit par exemple de St Kitts et Nevis, des Comores, de Palau ou encore de l'archipel de Tuvalu, pavillons les plus représentés sur les plages d'Alang ou de Chittagong, en Inde et au Bangladesh¹¹. Un navire qui, *via* son pavillon serait soumis au droit communautaire contraignant en matière de démantèlement des navires, pourrait conduire l'armateur à choisir de changer

8. *Convention pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, signée à Hong Kong le 15 mai 2009*

9. *Règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires, JOUE 10 décembre 2013*

10. *Pour plus d'informations, voir www.itseafarers.org/ffocs.*

11. *Shipbreaking Platform, « Flags of convenience », [en ligne] 2019 [consulté le 17 mai 2021], shipbreakingplatform.org*

Economie

Démantèlement des navires, entre normes vertes et zones grises

son pavillon juste avant le dernier voyage du navire pour échapper à la réglementation.

Ce genre de pratiques a souvent lieu par l'intermédiaire de montages de sociétés fictives et autres recours à des « *cashbuyers* », sociétés spécialisées dans le trafic de navires en fin de vie. C'est l'exemple du navire *Harrier*. Battant à l'origine pavillon norvégien, le navire a été renommé à plusieurs reprises pour échapper à la traçabilité. Il faisait l'objet de documents falsifiés pour une réparation au sultanat d'Oman, qui cachait en réalité un dernier voyage vers l'Inde via une société fantôme basée à St Kitts et Nevis. L'armateur norvégien et le *cashbuyer* derrière cette société ont finalement été mis au jour et condamnés pénalement pour écocide¹², pour intention de l'armateur de nuire à l'environnement marin.

L'industrie de la défense navale bénéficie elle aussi de quelques exemptions. Si le navire de guerre ou d'État est exclu du champ d'application de la Convention de Hong Kong¹³, il tombe en revanche sous le coup du régime des déchets dangereux de Bâle¹⁴.

Dans ce cas spécifique pourtant, la qualification de matériel de guerre en droit européen¹⁵ peut faire concurrence à celle de déchet dangereux, et permet ainsi aux États de ne pas s'enquérir de normes environnementales. Ce fut le cas lors de la célèbre affaire du démantèlement du porte-avions *Clemenceau* en 2006. À l'époque, la ministre française de la Défense, Michèle Alliot-Marie, avait d'ailleurs plaidé pour cette qualification de matériel de guerre, afin de justifier le transfert de la coque du porte-avions vers le chantier d'Alang en Inde¹⁶. Les critiques médiatiques et le Conseil d'État ont finalement eu raison de l'affaire : le juge administratif a statué pour la qualification de déchet, arguant que la seule intention de se débarrasser de la coque du *Clémenceau*, par l'ouverture d'un appel d'offre pour découpage et démolition, suffisait à faire tomber le navire sous le coup du régime de Bâle¹⁷.

12. <https://shipbreakingplatform.org/spotlight-harrier-case/>

13. *Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires du 15 mai 2009*, art. 3 par. 2

14. *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination du 22 mars 1989*, art. 2 par. 1

15. *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*, art. 346, par. 1 : « Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après : [...] b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires. »

16. *Discours de Madame la ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie du mercredi 22 février 2006, devant la commission de Défense de l'Assemblée nationale. [en ligne] European Security & Defence. <http://www.european-security.com>*

17. *Arrêt du Conseil d'État, 15 février 2006, pourvoi n°288801, publié au recueil Lebon*



D.R.

Ultime voyage du Clémenceau, Service historique de la Défense

On peut regretter cette possibilité de contournement des normes, mais d'autres approches volontaristes, pour une meilleure protection de l'environnement marin, existent également.

Pallier le contournement : entre incitations économiques, approches volontaristes et droit souple

Face à la possibilité de contourner le droit, d'autres mécanismes permettent en pratique de recréer des normes environnementales. Au-delà du droit contraignant, le démantèlement des navires nous permet une réflexion davantage sociologique sur le concept de norme environnementale, qui permet finalement d'arriver aux fins visées par les textes.

Le premier de ces mécanismes est l'écotaxe mise en place en France pour démanteler les navires de plaisance¹⁸. Ces navires sont exclus comme les navires de guerre du régime de Hong Kong. Loin de nous l'idée de relancer le débat qui a amené il y a quelques années au mouvement des bonnets rouges dans l'ouest armoricain¹⁹, mais l'écotaxe, en tant qu'incitation économique, permet un transfert intéressant du droit public de l'environnement vers des mécanismes de droit privé. Depuis la loi sur la transition énergétique²⁰, tout propriétaire d'un bateau de plaisance s'acquitte, chaque année, via le paiement du droit de

18. Décret n° 2016-763 du 9 juin 2016 relatif à la mise sur le marché des bateaux et navires de plaisance, des véhicules nautiques à moteur, de leurs moteurs de propulsion et éléments ou pièces d'équipement, JORF n°0134 du 10 juin 2016

19. LOYER, Barbara, GUYADER, Bertrand, « Les Bonnets rouges : un mouvement pour un projet géopolitique », Hérodote, 2014/3, p.223-242

20. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015

Economie

Démantèlement des navires, entre normes vertes et zones grises

francisation, d'une taxe qui correspond à la responsabilité élargie du producteur. Cette taxe couvre le coût de démantèlement des bateaux, via des filières de recyclage agréées.

Viennent ensuite les fameuses normes ISO²¹. Leur déclinaison ISO 30000/2009, liée au démantèlement des navires, est complètement calquée sur les termes de la Convention de Hong Kong, et permet de traduire les termes de celle-ci pour les entreprises. Souvent admises comme ayant valeur de droit international par les acteurs de l'industrie maritime²², les normes ISO sont en réalité le fruit d'une forme de multilatéralisme, et leur application est vérifiée par des organismes tiers indépendants. Il s'agit là d'une forme de droit dit « souple », dont le capital symbolique important en fait un outil, perçu comme du droit, par les armateurs et chantiers de démantèlement. Plus que par des conventions internationales ou des règlements communautaires, c'est donc souvent à ces normes plus adaptées qui facilitent leur application que les acteurs de l'industrie maritime s'en remettent.

Dans la même dynamique, il ne faut pas négliger l'approche proactive d'une partie des acteurs. C'est notamment le cas dans la défense navale, qui a redoublé d'efforts depuis la médiatisation de l'affaire *Clémenceau* en 2006. Fleurons de la souveraineté française, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE) construits par Naval Group, dont l'État est actionnaire majoritaire, ne pouvaient logiquement pas être envoyés dans des chantiers étrangers à bas coût de main-d'œuvre. C'est ainsi l'entreprise brestoise Navaleo, agréée par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement



Sous-marin lanceur d'engins, Naval Group

21. ISO : Organisation internationale de standardisation ; voir ISO 30000/2009 : <https://www.iso.org/fr/standard/51244.html>

22. GIARD, Vincent, « La normalisation technique », Revue française de gestion, 2003/6, p.49-65



(DREAL) sur des critères qui correspondent à ceux de la Convention de Hong Kong, et inscrite sur la liste des chantiers européens agréés, qui a été chargée de leur démantèlement en 2020. Même si ces SNLE ne sont pas soumis à la Convention internationale adéquate, ils seront donc finalement démantelés selon les normes que le texte a créées.

Cette approche proactive se retrouve même chez certains armateurs au civil, à travers l'adhésion à des labels qui valorisent des pratiques allant au-delà de la réglementation en vigueur. La classification des compagnies maritimes, selon leurs performances environnementales par rapport à d'autres compagnies, et la publication transparente des résultats de chacun permet une mise en concurrence des armateurs et fait des labels un outil de responsabilité sociale environnementale efficace. L'un de ces labels, Green Marine Europe²³, inclut un critère de certification sur le démantèlement des navires, et certifie par exemple les armateurs qui ne changent pas le pavillon de leurs navires vers un pavillon de complaisance avant le dernier voyage. Cela permet donc de pallier le contournement des normes environnementales.

Quid des évolutions législatives ?

Les choses devraient évoluer dans les années à venir, même si plusieurs hypothèses d'évolutions du droit sont à retenir.

La première concerne logiquement l'entrée en vigueur de la Convention de Hong Kong au niveau international. Cette dernière implique plusieurs conditions : la ratification de 15 États, que ces 15 États représentent au minimum 40% du tonnage mondial et 3% du volume de recyclage des navires sur les 10 dernières années. En 2019, l'Inde et la Turquie ont ratifié le texte, ce qui tend vers le respect de cette dernière condition. Le Bangladesh, autre État clé dans la gestion des chantiers de démantèlement, est également actuellement sous projet européen avec la Norvège pour mettre ses installations en conformité avec les stipulations de Hong Kong. On peut donc raisonnablement s'attendre à une entrée en vigueur de la Convention pour 2025.

L'entrée en vigueur de la Convention de Hong Kong impliquera à coup sûr un débat important sur le double régime avec Bâle au niveau international. Pour que la Convention supplante totalement l'application du régime des déchets dangereux de Bâle aux navires en fin de vie, il faut que la communauté internationale conclue à un contrôle équivalent entre les deux textes, conformément à la volonté de l'Organisation maritime internationale (OMI). Autrement dit, Hong Kong ne s'imposera que si les normes qu'elle prescrit sont au moins aussi strictes que celles de Bâle. Sinon, la *BAN Amendment* passerait complètement à la trappe, et les États seraient à nouveau autorisés à exporter

23. <https://allianceverte.org/green-marine-europe/>

Démantèlement des navires, entre normes vertes et zones grises

leurs navires en fin de vie vers des chantiers hors OCDE. Il y a pour l'instant absence totale de consensus sur le sujet²⁴. Plusieurs écrits de doctrine²⁵ mettent en avant que le texte de Hong Kong ne prévoit ni consentement préalable avant exportation, ni collaboration entre État importateur et exportateur, et serait donc moins protecteur que celui de Bâle.



L'autre débat lié aux évolutions réglementaires porte sur l'avenir de ce BAN Amendment au niveau européen. Communautarisé en 2007, l'amendement est pris en compte dans le régime communautaire lié aux déchets, et non dans le règlement de 2013 qui reprend la Convention de Hong Kong spécialement dédié aux navires à démanteler. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) environnementales mettent donc en avant que le règlement de 2013 ne respecterait pas le *BAN Amendment*, puisqu'il continue à autoriser les exportations de navires en dehors de l'OCDE. La Commission européenne a notamment reçu des candidatures de chantiers indiens, donc hors OCDE, pour être agréés au titre du règlement 1257/2013²⁶. On peut même pousser encore un peu la thèse jusqu'à conclure que ce règlement pourrait constituer un retrait unilatéral de l'Union européenne de la Convention de Bâle, puisque cette dernière a adopté un règlement communautaire contraire à la norme internationale. Reste donc l'option de la révision de ce règlement pour se conformer au *BAN Amendment*, fortement appuyée par les ONG environnementales, qui doit être impulsée par la Commission. Les normes environnementales liées au démantèlement des navires sont donc en évolution constante, et il faudra continuer de les suivre dans les prochaines années.

24. Voir décision BC-10/17 de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle ainsi que l'article « Shipbreaking and the Basel Convention : analysis of the level of control established by the Hong Kong Convention ». *The Centre for International Environmental Law*.

25. TRIOULAIRE, Maud, « Les règles internationales appliquées aux déchets issus du démantèlement d'un navire », *Lettre des juristes de l'Environnement*, 2013 ; « Shipbreaking and the Basel Convention : analysis of the level of control established by the Hong Kong Convention », *The Centre for International Environmental Law*, 2011, https://www.ciel.org/Publications/Shipbreaking_22Apr11.pdf ; DOWSON, Karen, « Wag the Dog: Towards a Harmonization of the International Hazardous Waste Transfer Regime », *Canadian Journal of Law and Society*, Vol. 19, 2004

26. DESCAMPS, Adeline, « Recyclage des navires : le rapport qui passe au crible les chantiers européens », *Journal de la Marine marchande [en ligne]* 3 décembre 2020 [consulté le 17 mai 2021].