



NGO platform
on shipbreaking



GREENPEACE



Démolition navale : défis et responsabilités pour l'Union européenne

Rapport préparé par la plate-forme des ONG sur la démolition navale – 25 avril 2006

Introduction

1. Les défis du recyclage des navires en fin de vie et de la démolition navale
2. Pourquoi une intervention de l'UE est nécessaire
3. Que doit faire l'UE ?

Conclusion

Introduction

L'objet de ce document est d'identifier les problèmes posés par la situation actuelle de l'industrie de la démolition navale, et de définir les axes d'intervention possibles pour l'Union européenne (UE). L'UE a un rôle important à jouer pour la mise en place, au niveau mondial, de méthodes de démolition navale respectueuses des normes environnementales et de la sécurité des travailleurs. Ce document présente les positions de la plate-forme des ONG sur la démolition navale à cet égard.

1. Les défis du recyclage des navires en fin de vie et de la démolition navale

L'UE doit officiellement reconnaître toute l'ampleur du problème que représente la démolition navale, le caractère absolument intolérable de la situation actuelle de cette industrie et, par conséquent, la nécessité d'une réforme urgente.

La démolition navale a lieu, de nos jours, la plupart du temps, sur les plages de pays d'Asie tels que l'Inde et le Bangladesh – mais aussi en Chine, au Pakistan et en Turquie –, dans des conditions déplorables posant des problèmes considérables de santé, de sécurité et d'environnement pour ces pays. Les pratiques ayant cours sur les chantiers de démolition navale sont, le plus souvent, la cause d'un nombre inacceptable de décès, de dommages physiques, de maladies liées au travail et de pollution environnementale.

Les dangers pour la vie et la santé des travailleurs

La médiocrité des conditions de travail sur les chantiers de démolition navale des pays en développement n'est que la conséquence trop souvent ignorée du commerce des navires en fin de vie et des politiques de sécurité maritime de plus en plus draconiennes. L'ensemble des données disponibles montre que les chantiers de démolition navale en Inde, au Bangladesh et au Pakistan, qui représentent la très grande majorité des activités de recyclage des navires dans le monde, ne respectent pas les normes internationales minimales de santé et de sécurité au travail.

Equipements de protection rares ou inexistant, droits syndicaux, *de facto*, extrêmement restreints, législations nationales relatives aux droits des travailleurs mal appliquées... Les salaires sont bas (moins de 2 euros par jour), tandis que des profits considérables sont réalisés par un petit groupe d'entrepreneurs et de propriétaires de chantiers navals. La différence entre pays industrialisés et pays en développement en matière de normes du travail ne concerne pas uniquement les salaires. Les bas salaires pratiqués dans les pays en développement vont de pair avec un grave manque d'infrastructures et de ressources pour l'application des lois, le contrôle de la conformité aux normes, la prestation de services de formation et d'éducation, l'accès aux soins hospitaliers, la possibilité de recours au titre de la responsabilité civile et d'action politique... Autant de conditions défavorables qui créent un environnement dans lequel les travailleurs sont exposés à toutes sortes de risques.

Il est rarement question des travailleurs qui ont perdu la vie du fait des activités de démolition navale ou, lorsque qu'il en est question, on se réfère à eux sous forme de « chiffres » et de « statistiques », que ce soit dans le cadre de forums gouvernementaux ou intergouvernementaux, ou bien encore dans les médias.

Un rapport publié en décembre dernier par Greenpeace et la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) présente une analyse en profondeur de la véritable tragédie humaine que représente la démolition navale¹. Les principales causes de décès sont les suivantes : explosions, incendies, étouffement et accidents causés par des chutes de poutres et de plaques métalliques. Les problèmes chroniques de contamination du fait de la toxicité des produits manipulés sur le lieu de travail se traduisent par l'apparition de maladies invalidantes ou des décès intervenant au bout de nombreuses années. Ces effets chroniques peuvent découler d'une exposition à de la poussière d'amiante, au plomb, aux composés organostanniques tels que le tributylétain (TBT), un composé d'organo-étains extrêmement toxique utilisé dans les peintures antisalissures, les PCB et les sous-produits de combustion tels que les hydrocarbures aromatiques polycycliques, les dioxines et les furannes ainsi que d'autres substances nocives présentes à bord des navires comme dans les postes de couchage situés à proximité. L'amiante est à l'origine de nombreuses affections, dont certaines – parmi lesquelles certains types de cancers – n'apparaissent qu'au bout de 15 à 20 ans. Si l'on devait inclure ces morts « invisibles », Greenpeace et la FIDH estiment que le nombre total de décès liés à la démolition navale ces vingt dernières années pourrait s'élever à plusieurs milliers. De nombreux travailleurs souffrent en outre de maladies très graves ou de handicaps permanents.

¹ Le rapport téléchargeable sur <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/end-of-life-the-human-cost-of-shipbreaking>. D'autres rapports sur la démolition navale disponibles sur <http://www.greenpeaceweb.org/shipbreak>

Malgré ces effets néfastes et mortels, les travailleurs ignorent tout des risques sanitaires que comporte leur travail. Et malgré une prise en compte grandissante au niveau international, il ne semble malheureusement pas que les conditions sanitaires et de sécurité des travailleurs s'améliorent. S'il est difficile d'établir avec certitude le nombre exact de victimes, il ne fait aucun doute que des milliers de travailleurs sont morts et continuent de mourir du fait des multiples dangers que leur fait courir le démantèlement de navires tel qu'il est pratiqué de nos jours, et que des centaines de veuves et d'orphelins se retrouvent sans ressources du fait de cette activité.

Pollution environnementale

Les pratiques en vigueur sur la plupart des chantiers existants consistent notamment à échouer les navires à marée haute, de sorte qu'ils se retrouvent immobilisés sur le sable à marée basse. Cette pratique d'échouage ne s'accompagne d'aucun contrôle sur d'éventuels rejets de produits polluants, liquides ou solides, dans la mesure où les bateaux sont démontés, selon la marée, dans et hors de l'eau. Les chantiers sont en outre rarement équipés d'installations de récupération des déchets. En raison de la quantité pléthorique de substances dangereuses manipulées – PCB, amiante, huiles et résidus de carburant, peintures toxiques –, un tel mode opératoire revient à mettre en place une installation de traitement de déchets dangereux au beau milieu de l'environnement marin et en l'absence de toute mesure de rétention ! Voilà ce que l'on peut imaginer de pire en matière de gestion des risques environnementaux et sur le plan de la sécurité : aucune précaution ne peut être prise pour empêcher les substances polluantes de contaminer l'environnement marin et le littoral. Le rejet de matières dangereuses sur les lieux-mêmes du chantier entraîne une grave pollution du sable et des sédiments présents sur les plages. Les courants et les marées propagent ces matières contaminantes le long des côtes et entraînent la pollution, sur une grande échelle, des eaux du littoral, des fleuves et des eaux souterraines.

Les substances dangereuses présentes dans la démolition navale

Huile minérale

Les huiles et les carburants présentent des caractéristiques toxiques. Les principaux modes d'exposition sont l'inhalation et la consommation de poisson et d'eau contaminés. Les rejets d'huile constituent une menace pour les oiseaux, les mammifères et les organismes aquatiques.

Métaux lourds

On trouve, parmi les métaux lourds toxiques intervenant dans la démolition navale, le plomb, le mercure et le cadmium. Les métaux peuvent être présents dans de nombreux produits à bord des navires, dans des quantités variables. Les peintures et les revêtements peuvent contenir des métaux tels que le zinc, le plomb et le cuivre. Le zinc (très souvent dans les couches de finition) comme le cuivre sont toujours présents dans des quantités considérables dans les peintures modernes. Les composants de métaux lourds le sont également dans les anodes, les matériaux d'isolation, les batteries et les composants électriques. Les métaux lourds peuvent être nuisibles pour la santé humaine et les écosystèmes. Le mercure est par exemple un métal lourd toxique et un polluant persistant et bioaccumulatif, qui affecte le système nerveux. Les effets du plomb sur la santé humaine sont connus depuis longtemps. Les jeunes enfants sont les plus sensibles à ses effets toxiques. Une exposition à long terme, y compris à des niveaux peu élevés, peut entraîner des difficultés d'apprentissage irréversibles, un retard du développement mental, neurologique ou physique.

Les HAP

Le nombre des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) répertoriés s'élève à environ 250. Une trentaine de composés HAP ainsi que plusieurs centaines de leurs dérivés sont classés comme produits cancérigènes. Les HAP sont dangereux pour la santé lorsqu'ils sont directement inhalés, ce qui peut se produire en cas de découpage au chalumeau et après le découpage, lorsque la peinture continue de produire des émanations, ou encore lorsque des déchets sont brûlés intentionnellement. Les HAP s'accumulent dans la poussière, les sédiments et les tissus des organismes vivants. Ils peuvent par conséquent être absorbés soit par inhalation, via un contact avec la peau ou la chaîne alimentaire. Les HAP provoquent des tumeurs malignes en interférant avec la dégradation enzymatique, affectant les poumons, l'estomac, les intestins et la peau. On sait depuis 1775 que les mélanges de substances contenant de hauts niveaux de HAP peuvent provoquer des cancers de la peau.

Les PCB

Les composés organiques chlorés (PCB) sont contenus sous forme liquide et solide dans les équipements et matériaux des bateaux. S'il est relativement facile d'enlever les PCB liquides avant l'exportation du navire, des tonnes de

matériaux contaminés par des PCB solides et que l'on retrouve couramment à bord des navires – parmi lesquels les matériaux d'isolation, les peintures, le revêtement de pont, les joints d'étanchéité, les fils et les câbles, etc. – sont actuellement manipulés durant le démantèlement. Les PCB sont des polluants organiques hautement toxiques, persistants et bioaccumulables dans l'environnement. L'exposition aux PCB a été identifiée comme la cause d'une multitude de problèmes de santé – cancers, maladies du foie, diminution des capacités reproductives, troubles du système immunitaire, problèmes comportementaux et neurologiques. Quand on les brûle, ces PCB produisent certaines des substances les plus dangereuses que l'on connaisse : les dioxines et les furannes.

Composés organostanniques

Le trybutylétain (TBT) est un biocide agressif (qui tue les organismes vivants) utilisé dans la composition des peintures antisalissures depuis les années 70. Le TBT est considéré comme l'un des composés les plus toxiques pour les écosystèmes aquatiques. Le TBT est la cause de dérèglements du système endocrinien chez les crustacés et les mollusques, provoquant le développement de caractéristiques mâles chez les escargots marins femelles. Le TBT entraîne également des dommages au niveau du système immunitaire des organismes vivants. Des malformations auraient été observées au niveau de la coquille de crustacés et de mollusques ayant été exposés, dans l'eau de mer, à des niveaux extrêmement faibles de TBT. Comme les composés organostanniques étant susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, même s'ils sont présents en faible quantité, les pays industrialisés ont mis en place des réglementations pour protéger les travailleurs de l'exposition à des peintures antisalissures contenant des TBT. Une protection de la peau, des yeux et des poumons est ainsi obligatoire pour tout travail impliquant un contact avec des peintures contenant des TBT.

L'amiante

L'amiante est utilisée, en particulier dans les chambres des machines, pour ses propriétés d'isolation thermique et de résistance au feu. Les couches d'amiante sont placées entre des plaques métalliques à l'intérieur des cloisons ou des portes. L'amiante figure dans la liste des substances dangereuses de l'annexe 1 de la Convention de Bâle. Elle constitue une menace majeure pour la santé car elle se brise en de fines fibres qui peuvent demeurer en suspension dans l'air durant de longues périodes. Si elles sont inhalées, les fibres peuvent entraîner des maladies mortelles telles que cancers du poumon, mesothélioma et amiantose. Les symptômes de ces maladies n'apparaissent pas avant des années. Le désamiantage d'un bateau (ou de toute autre installation) requiert une formation spéciale, l'utilisation d'équipements respiratoires et de protection, des dispositifs de contrôle et de décontamination. Dans les chantiers de démolition navale, l'amiante est retiré par les ouvriers sans aucun appareil respiratoire, ce qui représente un danger pour les travailleurs mais aussi pour la population dans son ensemble. Les fibres d'amiante voyagent jusqu'au domicile des ouvriers par le biais de leurs vêtements, prolongeant leur exposition et exposant également les personnes résidant avec eux.

Références : DNV1999, rapports de Greenpeace de 1999 et 2001, OIT 2001 et US-EPA 2000

Malgré ces graves problèmes de pollution et les effets connus des substances hautement polluantes telles que les HAP, les PCB, les métaux lourds, les huiles minérales et les composés organostanniques, sur les lieux et aux alentours des chantiers de démolition navale à travers le monde, aucune discussion n'est actuellement menée sur le nettoyage de ces sites hautement pollués. Cette pollution et ses conséquences sur les populations vivant à proximité ainsi que sur la flore et la faune environnantes n'ont par ailleurs fait l'objet d'aucune étude sérieuse à ce jour. Toutefois, d'après les déclarations et les témoignages des habitants et des membres de communautés pêcheurs vivant à proximité de ces chantiers de démolition navale du Bangladesh, il est de plus en plus difficile pour ces populations de maintenir leur mode de vie traditionnel.

2. Pourquoi une intervention de l'UE est nécessaire

L'industrie maritime refuse de s'engager dans quelque action volontaire que ce soit. Des mesures sont annoncées au niveau international mais tardent à se concrétiser. L'UE, qui a les moyens d'agir efficacement, dès maintenant, doit par conséquent faire face à ses responsabilités. L'affaire du Clemenceau a démontré qu'il était nécessaire et possible d'agir.

Les mesures de protection des personnes et de l'environnement adoptées dans une partie du monde ont trop souvent pour conséquence un déplacement du problème vers une autre partie du monde, à moins que les mesures nécessaires ne soient prises pour éviter cette situation. Ce phénomène explique en grande partie le transfert des activités de démolition navale vers les pays en développement. Les communautés les plus pauvres ayant désespérément besoin de travailler assument, dans ce domaine, une part disproportionnée des

dommages et des risques. La situation équivaut à une violation des droits humains et des principes de justice environnementale.

L'inexistence de normes en matière de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement - ou leur non-application - comme la main d'œuvre à bas prix et l'absence d'équipements permettent aux chantiers de démolition navale de l'Asie du Sud de profiter de coûts d'exploitation extrêmement faibles, que dépassent très largement les opérateurs d'autres pays qui essaient de se conformer aux normes existantes. Ainsi par exemple un pays comme la Turquie, où les normes internationales sont au moins en partie respectées, fait face à des difficultés économiques et à des pertes d'emplois dans la mesure où les commandes se dirigent en priorité vers les installations d'élimination les moins chères.

Il n'existe actuellement aucune politique réelle d'incitation à l'amélioration et au changement de ces pratiques de démolition navale à bas prix. Les propriétaires de navires choisissent simplement de confier la démolition de leur bateau au chantier qui leur propose en échange le prix le plus élevé, sans se soucier des conditions de travail et de sécurité désastreuses que subissent les ouvriers et qui violent le droit international relatif aux droits de l'Homme et le droit de l'environnement. Les retombées négatives de ce commerce illégal des navires en fin de vie se produisent avant tout à l'extérieur de l'Europe. Or, pour plusieurs raisons, cette situation concerne également l'UE, et celle-ci a le devoir d'intervenir.

Au cours des vingt dernières années, l'UE a joué un rôle de premier plan dans les progrès qui ont été réalisés sur le terrain des droits de l'Homme comme sur celui de la définition de responsabilités en matière de traitement des déchets dangereux dans le monde. Grâce à l'UE, les pays en développement ont obtenu que soit adopté, en 1995, l'amendement à la Convention de Bâle sur les déchets dangereux (dit « *Basel Ban Amendment* »). Les États membres de l'UE ont été les tout premiers pays industrialisés à le mettre en œuvre. L'engagement de l'UE a également été déterminant dans l'adoption, en vertu de la Convention de Bâle, de la Décision VII/26, qui préconise non seulement que les dispositions de la Convention de Bâle s'appliquent aux navires mais également que tout nouvel instrument de l'Organisation maritime internationale (OMI) prévoie un « *degré de contrôle équivalent* » à celui prévu dans ladite Convention.

L'UE ne peut renier ces engagements, que ce soit d'un point de vue légal (comme en atteste la décision de justice finale dans la fameuse affaire du *Clemenceau*) ou moral. Elle ne saurait céder devant le poids de l'industrie maritime et renoncer à ses principes dans ce domaine majeur de responsabilité ainsi qu'en matière de justice environnementale.

Même si les responsables européens choisissaient d'ignorer le problème et d'autoriser l'adoption, par l'OMI, d'un régime minimaliste qui convienne à l'industrie maritime, cela ne mettrait pas fin aux scandales qui surviennent régulièrement. Le problème des conditions de démantèlement des pétroliers monocoques n'en serait pas pour autant résolu, et l'Europe risque de se retrouver dans la même situation que la France avec le *Clemenceau*, mais à une échelle autrement scandaleuse. Car l'Europe, dans cette affaire, a tout à perdre en termes de crédibilité ainsi que sur le plan moral. Les États-Unis sont parvenus à maintenir une industrie de démolition navale qui ne cesse de s'améliorer ; on ne peut pas en dire autant de l'Europe.

Retrait des pétroliers monocoques

Le règlement de la crise et la mise en œuvre par l'UE des mesures dont il est question ci-dessus apparaissent comme de plus en plus urgents étant donné l'efficacité grandissante de sa stratégie de renforcement de la sécurité et de lutte contre la pollution dans le transport maritime. Les mesures communautaires prises suite aux catastrophes de l'Erika (1999) et du Prestige (2002) ont déjà permis la mise en place d'une réglementation draconienne pour les pétroliers battant pavillon des États membres ou souhaitant utiliser les ports soumis à leur juridiction. Mais ces mesures ont également encouragé l'OMI à accélérer le retrait des pétroliers monocoques dans le monde. La responsabilité incombe à l'UE de veiller à ce que la lutte contre un problème environnemental d'une part ne crée pas, d'autre part, un nouveau problème pour les pays en développement qui ne disposent pas des infrastructures et des ressources nécessaires pour faire face à la pollution.

Selon une étude commandée par la DG TREN et conduite par COWI², un groupe danois d'experts conseils, plus de 1 200 pétroliers dans le monde (sur un total de 3 500) devront être retirés du trafic maritime d'ici 2010, ce en plus des 500 navires de « catégorie 1 » (pétroliers pré-MARPOL) qui auraient dû être mis au rebut en 2003 et en 2004 conformément aux réglementations CE n° 417/2002 et 1726/2003 et, le 5 avril 2005 au plus tard, conformément aux règles de l'OMI (version révisée de MARPOL, Annexe I). L'étude de Greenpeace intitulée « *Destination unknown - European single hull oil tankers: no place to go* »³ évalue à 334 le nombre de ces pétroliers monocoques devant être interdits à la navigation d'ici la fin de l'année 2005 et arborant le pavillon d'États membres de l'UE, de la Norvège ou de la Suisse ou appartenant à des entreprises européennes.

La quantité totale de déchets dangereux tels que cambouis, PCB, amiante et métaux lourds présents dans les pétroliers monocoques démantelés a été évalué, dans l'étude de COWI, entre 600 000 et 1,5 million de tonnes par an au cours de la période 2004-2010. Cela pourrait représenter au moins 10 % du total des exportations de déchets dangereux enregistrées dans le monde. Cette enquête révèle également que le volume des hydrocarbures présents sur les bateaux qui seront interdits à la navigation d'ici la fin de l'année 2005 – 130 millions de litres – représente le double de la quantité déversée par le Prestige.

Toutefois, du fait du niveau élevé du cours du pétrole, nombre des pétroliers qui auraient dû être retirés du marché des hydrocarbures continueraient à naviguer. Des données alarmantes qui ne pourraient être confirmées que si les institutions de l'UE établissent une liste définitive et exhaustive des pétroliers monocoques concernés par les lois sur le « phase out » (élimination progressive). Tant que ces données ne sont pas établies avec certitude, il reste impossible de déterminer si nous devons craindre, au cours des quatre ou cinq prochaines années, un afflux massif de pétroliers destinés à la casse. Cela créerait soudainement une demande considérable d'installations de recyclage de bateaux, de telles installations n'existant pas en nombre suffisant, si ce n'est dans les chantiers d'Asie du Sud où règnent des conditions de travail désastreuses tant sur le plan environnemental que social. L'élimination progressive des pétroliers augmentera la pression sur les sites actuels de démolition navale et entraînera une augmentation du nombre de décès et une aggravation de la pollution. Le risque que les pays d'Asie du Sud, où ont lieu la plupart des activités de démolition navale, aient recours à de nouvelles installations où prévalent des conditions intolérables, s'en trouvera accru.

Préserver la justice environnementale et les droits humains

Compte tenu des objectifs des derniers programmes d'action environnementale et de la politique commune des transports visant à promouvoir des méthodes intégrées et à éviter un déplacement des problèmes d'un endroit du monde à un autre, il est attendu de l'Europe qu'elle contribue à remédier à la situation. L'UE doit faire en sorte de garantir un suivi adéquat pour être sûre que les quantités considérables de déchets toxiques se trouvant à bord des bateaux ne soient pas simplement exportées vers des chantiers de démolition navale dans des pays en développement ne disposant d'aucun moyen d'assurer le traitement adéquat des déchets dangereux et la sécurité des travailleurs.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989) prévoit le contrôle strict voire l'interdiction, à travers l'amendement à la Convention de Bâle (1995), du commerce de déchets toxiques en provenance des pays développés vers les pays en développement et la mise en œuvre des principes de justice environnementale et de droits humains en vigueur au plan mondial. La Convention de Bâle et l'amendement à cette dernière ont d'ores et déjà été mis en œuvre par l'UE à travers sa réglementation sur l'expédition des déchets. Cette réglementation prévoit par conséquent l'interdiction de l'exportation des navires destinés à la casse contenant des substances dangereuses vers les pays en développement. D'autres pays signataires de la Convention de Bâle sont tenus, de la même façon, de mettre en œuvre des contrôles stricts à l'endroit où le démantèlement d'un navire doit avoir lieu.

² Commission européenne (2004) : « *Oil Tanker Phase Out and the Ship Scrapping Industry* ». Étude sur les retombées du processus accéléré de retrait des pétroliers monocoques, proposé par l'UE pour l'industrie mondiale de démolition et de recyclage de navires, Rapport final de la Direction générale Énergie et Transport, juin 2004, Bruxelles.

³ Greenpeace international (2004), décembre 2004.

Le sixième programme d'action d'environnement communautaire de 2002 contient également divers engagements ayant une pertinence dans la situation actuelle. L'article 2-6, par exemple, met l'accent sur le « *rôle positif et constructif de l'Union européenne en tant que partenaire de premier plan* » dans la protection de l'environnement mondial, le développement d'un partenariat mondial pour l'environnement, le développement durable et la prise en compte des préoccupations et des objectifs environnementaux dans l'ensemble des domaines des relations extérieures de la Communauté. Les buts et objectifs exposés dans le programme doivent être poursuivis, entre autres, en encourageant une mise en œuvre plus efficace de la législation environnementale de la Communauté (article 3-2). Les objectifs du programme présentés à l'article 9 sont par exemple la « *conduite de politiques environnementales ambitieuses au niveau international* » et « *la progression vers une situation dans laquelle le commerce et les politiques et mesures environnementales se renforcent mutuellement* ».

La promotion des droits humains et du développement durable se situe, de la même manière, au cœur de la politique étrangère de l'UE, les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune étant [...] de développer et de consolider la démocratie et l'État de droit ainsi que le respect des droits humains et des libertés fondamentales (article 11, par. 2 du traité sur l'Union européenne de 2002).

La politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement [...] favorise le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux [...] La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes (Traité établissant la Communauté européenne, 2002, article 177).

La Communauté prendra en compte les objectifs dont il est question à l'article 177 dans le cadre des politiques mises en œuvre par elle et susceptibles d'affecter les pays en développement (ibid, article 178)⁴. Des dispositions similaires apparaissent en outre dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les obligations et les principes de la Convention de Bâle que ne reprend pas la Convention de l'OMI

Si, dans certains cas, l'application des dispositions de la Convention de Bâle (et de la législation relative à l'expédition des déchets adoptée pour sa mise en œuvre au niveau de l'UE) semble évidente, dans d'autres cas, quand l'« *intention de mise au rebut* » ne peut être clairement établie et « *l'État importateur* » clairement identifié, les obligations qui en découlent semblent pouvoir être aisément contournées. Les intérêts de l'industrie maritime ont empêché, pendant de nombreuses années, de palier les lacunes de la loi en appliquant les principes de la Convention de Bâle, ses représentants faisant continuellement valoir qu'un navire ne pouvait être considéré à la fois comme tel et comme un déchet.

Ce point de vue minoritaire a finalement été mis de côté en octobre 2004 lorsque la confirmation a été donnée, à l'occasion de la septième conférence des parties à la conférence de Bâle, qu'en vertu de la Convention, un navire en fin de vie pouvait être simultanément défini comme un navire et comme un déchet. Cette conclusion a été entérinée à travers la décision VII/26, adoptée grâce à un soutien massif de l'UE. Cette décision prévoit également qu'un « *degré de contrôle équivalent* » soit défini dans tout traité conclu sous

⁴ Le bureau du Haut commissaire aux droits de l'Homme des Nations unies reconnaît depuis longtemps comme question relevant des droits de l'Homme, le problème du rejet de déchets toxiques dans les pays en développement. Un rapporteur spécial est en charge de cette question depuis 1995. Son travail est à l'origine de données sur les questions de justice environnementale et de droits de l'Homme en rapport avec les activités de démolition navale. En 2005, le rapporteur spécial M. Okey Ibeanu a écrit à l'OMI à ce sujet, lui rappelant les aspects relatifs aux droits de l'Homme des pratiques actuelles.

l'égide de l'OMI. L'applicabilité de la Convention de Bâle (et de la réglementation européenne relative à l'expédition des déchets) pour les navires en fin de vie a également été confirmée par plusieurs décisions de justice à travers le monde. La décision VII/26 a en outre été avalisée par le Conseil européen lors de sa rencontre du mois de juin sous présidence luxembourgeoise.

L'Assemblée de l'OMI a décidé, en novembre/décembre 2005, que celle-ci définirait un régime contraignant – sous forme de traité autonome – pour le recyclage des bateaux. La plate-forme des ONG sur la démolition navale, qui a adhéré au principe de faire porter à l'OMI la responsabilité de remédier de manière adéquate à la situation et moyennant un « *degré de contrôle équivalent* », considère qu'il existe peu de signes qu'une telle volonté existe⁵. La première version de la Convention et le contenu des discussions de ses adeptes établissent clairement, au contraire :

- 1) que le poids (financier, légal et moral) du traitement des déchets toxiques sera supporté avant tout par les démolisseurs de navire et les populations pauvres des pays en développement et non en amont (par les propriétaires des navires et les pays exportateurs), ainsi que le prévoit la Convention de Bâle ;
- 2) qu'un système de contrôle très faible sera mis en place tandis que les administrations des États où se déroule le démantèlement des navires et de ceux dont ils sont originaires assumeront une responsabilité très limitée (cela voudra dire, dans le cas des bateaux arrivés en fin de vie, que cette responsabilité reviendra avant tout aux États qui délivrent les pavillons de complaisance, qui ont d'ores et déjà fait la démonstration de leur peu d'empressement à accomplir leur devoir de protection de l'environnement, de la santé et des droits de l'Homme) ;
- 3) que le régime envisagé ne prévoit le financement d'aucun fonds par les propriétaires, tel que le voudrait le principe du pollueur-payeur et de responsabilité du producteur ;
- 4) que le nouveau régime ne concernera pas les navires appartenant aux gouvernements (soit les embarcations militaires) ;
- 5) qu'il ne vise pas la mise en place d'un « *degré de contrôle équivalent* » à celui prévu dans la Convention de Bâle et la réglementation sur l'expédition des déchets.

La Convention de l'OMI, si aucune modification substantielle du projet actuel n'est obtenue au cours des mois ou des années à venir, reviendra à légitimer les pratiques de démantèlement qui ont cours actuellement.

Un autre scénario possible consiste à imaginer qu'il existera, d'ici cinq à dix ans, deux conventions tout à fait contradictoires qui s'appliqueront toutes les deux aux navires en fin de vie, les pays concernés invoquant, selon le cas, l'une ou l'autre des deux conventions, les deux ou aucune. Cela aura bien évidemment pour conséquence une situation particulièrement confuse pour l'ensemble des parties intéressées (les gouvernements des pays exportateurs et importateurs, les propriétaires et les démolisseurs de navires) et rendra la résolution des cas juridiques particulièrement difficile. Cette confusion signifiera également que les améliorations au niveau des chantiers de démolition ne seront jamais réalisées : les ouvriers continuent d'y mourir ou de subir des dommages physiques, et la pollution continuera de sévir. Il est par ailleurs fort probable, dans un scénario comme dans l'autre, que nous continuerons d'assister aux scandales dans lesquels l'UE et ses États membres se retrouveront entraînés pour leur non-respect des droits de l'Homme et de l'environnement.

⁵ La plate-forme sur la démolition navale a produit une analyse et une critique complètes de la première version de la convention de l'OMI, révélant son caractère totalement inadapté, excepté en ce qui concerne un engagement : la possibilité d'éliminer progressivement tout produit chimique toxique de la construction des navires.

http://www.ban.org/Library/IMO_Draft_Convention_CritiqueFINAL.pdf

3. Que doit faire l'UE ?

Faire pression pour l'adoption d'un régime adéquat par l'OMI

Il revient à l'UE d'empêcher que l'on aboutisse à un tel résultat, qui consisterait à exempter une puissante industrie de toute responsabilité et à revenir vingt ans en arrière, à une époque où l'externalisation des coûts par les pollueurs était la norme. Le nouvel instrument légalement contraignant relatif au recyclage des navires fait actuellement l'objet de négociations au sein de l'OMI et les États membres devraient, dans ce cadre, parvenir à une position commune qui s'articulera notamment autour des orientations suivantes :

- L'UE a un rôle de premier plan à jouer pour ce qui est de contraindre l'OMI à adopter un régime instaurant, comme le requiert la Convention de Bâle, un « *degré de contrôle équivalent* ». S'il est question d'un niveau de contrôle « *équivalent* » et non « *identique* », celui-ci doit néanmoins être conforme aux principes et obligations de base de la Convention de Bâle, à savoir notamment :
 - a) le principe du « *consentement préalable en connaissance de cause* » ;
 - b) l'obligation de réduire au minimum les mouvements transfrontières de déchets dangereux et de procéder à un premier nettoyage dans les pays développés au cours de la vie normale d'un navire ou préalablement au dernier voyage ;
 - c) le principe du partage de la responsabilité (pas uniquement assumée par l'État ayant délivré le droit de battre son pavillon) entre l'État exportateur, l'État de transit et l'État importateur, de garantir, entre autres, une gestion des déchets respectueuse de l'environnement et une transparence totale en matière d'information sur les substances dangereuses se trouvant à bord du navire ;
- En cas de violation de ces principes, l'activité est considérée comme équivalent à un trafic illégal et criminel. L'UE doit œuvrer activement afin que la Convention de l'OMI :
 - a) incorpore pleinement les normes existantes de l'OMI ;
 - b) fasse obligation aux États de développer une capacité suffisante de recyclage des navires dans le respect de l'environnement et de la sécurité des travailleurs ;
 - c) interdise aux États de confier leurs navires à d'autres États n'ayant pas adhéré à la convention ;
 - d) ne permette aucune exemption (par exemple pour les navires appartenant aux gouvernements).
- L'UE doit également veiller à ce que le nouvel instrument impose aux États dans lesquels a lieu la construction de navires de procéder à l'élimination progressive des substances toxiques utilisées dans la conception et la construction des navires dans tous les cas où des substituts moins toxiques ou dangereux existeraient. La construction de modèles de navires d'une manière qui garantisse un recyclage sûr et efficace devrait, de surcroît, être encouragée ;
- Enfin, l'UE doit s'assurer de l'incorporation, dans le nouveau traité, d'une nouvelle disposition prévoyant la mise en place d'un fonds alimenté par les propriétaires de navires destiné :
 - a) à financer le pré-nettoyage des navires durant leur cycle de vie normal et préalablement à leur dernier voyage de manière à en éliminer, autant que possible, les substances dangereuses ;
 - b) à indemniser les travailleurs victimes d'accidents et de maladies contractées dans les chantiers du fait du non-respect des dispositions dudit traité ;
 - c) à améliorer les conditions de travail et à instaurer des pratiques respectueuses de l'environnement dans l'ensemble des chantiers de démolition navale à travers le monde.

Une analyse des modalités de mise en place et d'exploitation d'un tel fonds a été produite par Greenpeace.

Il est un fait particulièrement préoccupant, toutefois, à savoir que le régime contraignant de l'OMI entrera en vigueur trop tard pour faire face à l'afflux de pétroliers monocoques en fin de vie. Le nouvel instrument de l'OMI pourrait en effet ne pas être mis en place avant 2008-2009. Ce n'est qu'à cette date que le processus de ratification sera engagé, un processus qui pourrait prendre plusieurs années supplémentaires. Le fait que le projet actuel de convention soit si faible est tout aussi inquiétant : celui-ci ne prévoit en effet de créer aucune

obligation légale substantielle supplémentaire ni d'inciter financièrement les pays où se trouvent les chantiers de démolition ou les propriétaires de navires, à rompre avec le statu quo.

C'est la raison pour laquelle, quel que soit le processus conduit par l'OMI, l'UE doit agir d'urgence afin de surmonter la crise.

Mise en œuvre de la législation de l'UE

Il est essentiel que l'UE fasse en sorte que les mesures de protection de l'environnement marin et de la sécurité – en ce qui concerne, par exemple, les pétroliers monocoques – n'aient pas pour unique effet de déplacer les problèmes vers les pays en développement. La réglementation relative à l'expédition de déchets, dans laquelle ont été reprises les dispositions de la Convention de Bâle et celles de son amendement, doit être pleinement appliquée.

La pratique ayant cours actuellement, qui consiste à exporter les navires en fin de vie contenant des substances dangereuses vers les pays en développement, représente une forme de commerce des déchets dangereux en principe déjà interdit, si l'on tient compte notamment de l'esprit de la réglementation sur l'expédition des déchets.

L'UE a par conséquent l'obligation légale et morale de continuer de garantir que la réglementation sur l'expédition des déchets s'applique bien aux navires considérés comme des déchets. Voilà qui est indispensable d'abord pour qu'un niveau satisfaisant de contrôle puisse s'opérer d'ici l'entrée en vigueur du traité de l'OMI. Ensuite parce que cela donnera une indication précise du type de contrôles jugés nécessaires par la communauté internationale en matière de mouvements transfrontières des déchets dangereux et d'expédition de ces derniers vers les pays en développement. L'UE exercera ainsi une double influence en évitant un gigantesque recul du droit international avec l'adoption de la Convention de l'OMI, tout en protégeant l'environnement et la santé des démolisseurs de navires dans le monde.

Application du modèle britannique à l'échelle de l'UE

Le document d'orientation sur la stratégie de recyclage des navires publié récemment par le ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (DEFRA) constitue, à cet égard, un modèle très utile. Cette politique qui, globalement, préconise l'application, dans l'immédiat et durant une période intérimaire ou prolongée, des contrôles de la Convention de Bâle, est exactement le type de politique dont l'adoption s'impose au niveau de l'UE⁶.

Lignes directrices relatives à la réglementation sur l'expédition des déchets

Il conviendra par ailleurs de charger la Commission européenne de produire un document qui permette d'orienter les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour surmonter les deux lacunes identifiées au niveau de la loi et qui affaiblissent la réglementation sur l'expédition des déchets. Ces deux lacunes concernent :

- La manière d'établir l'existence d'une « *intention de mise au rebut* » ;
- La question de savoir quels États assument la responsabilité de l'« *État exportateur* ».

Ce document de référence abordera également la question de savoir comment assurer la meilleure application possible de la réglementation sur l'expédition des déchets pour les navires considérés comme des déchets, de sorte que les propriétaires de navires, au même titre que les autres générateurs/détenteurs de déchets, soient responsables devant les États à la juridiction desquels ils sont soumis. La Commission devra accorder une attention particulière à l'application de ces principes aux navires appartenant aux gouvernements ainsi qu'aux

⁶ <http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/shiprecycling-strategy/consultation.pdf>

pétroliers monocoques contrôlés par l'UE. Dans ce cas, les institutions de l'UE devront établir une liste définitive et exhaustive des pétroliers concernés par les lois d'élimination progressive, ce qui constituerait une première étape vers une mise en œuvre adéquate.

Développer les capacités de recyclage écologique et de pré-nettoyage des navires au niveau de l'UE

Le développement des capacités de démolition dans le respect de l'environnement est possible, conclut le rapport de COWI, mais ne pourra avoir lieu que si des mesures incitatives légales et/ou économiques sont prises. Le développement de telles capacités constitue actuellement une obligation dont fait état l'article 4-2-b (principe d'autosuffisance) de la Convention de Bâle. Il devrait se traduire par la création d'un nombre significatif d'emplois au sein de l'UE, mais également permettre de mettre fin aux scandales de la gestion des navires arrivés en fin de vie, aucune installation dans le monde ne permettant d'en effectuer la démolition dans le respect de l'environnement.

Le gouvernement des États-Unis a d'ores et déjà fait part de sa volonté de payer des démolisseurs de navires pour qu'ils le débarrassent des navires de ses flottes fantômes. Le nombre de ces démolisseurs ainsi que celui des bateaux dont la destruction a lieu aux États-Unis augmentent petit à petit. La même politique s'impose au niveau de l'UE. L'Europe doit en outre adopter des mesures incitatives pour la création d'installations exemplaires non seulement sur le plan de la technologie employée pour le démantèlement des navires, mais également sur celui de la justice environnementale pour mettre fin à une situation actuelle, où les pays en développement sont contraints d'assumer une part disproportionnée du fardeau de la gestion des déchets dangereux.

L'ampleur du transfert de matériaux dangereux vers les pays en développement peut être réduit conformément à l'amendement à la Convention de Bâle et à l'obligation de limiter les mouvements transfrontières des déchets dangereux. Il suffirait d'exiger qu'un premier nettoyage et que l'élimination de la plus grande quantité possible de déchets dangereux soient effectués dans les pays signataires de l'annexe VII de la Convention (OCDE/UE/Liechtenstein), préalablement au dernier voyage, et ce à l'intérieur ou à proximité du « *pays d'origine* ». Les principes de « *réduction du volume des mouvements transfrontières* » et d'« *autosuffisance* » requièrent de l'UE qu'elle mette au point, à son niveau un réseau d'installations de décontamination, en plus des installations de recyclage des navires. Les pays pourront alors bénéficier du commerce de l'acier destiné au rebut, et ils ne seront plus les victimes d'un commerce libre des déchets dangereux.

Selon l'étude de COWI, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas ne disposent que de capacités très limitées de démolition navale dans le respect de l'environnement et des normes de sécurité. L'étude fait aussi état des capacités « *dormantes* » d'autres États membres de l'UE, tels que l'Espagne. Suivant l'exemple de la stratégie britannique de recyclage des navires, et ainsi que le prévoit la décision récente du cinquième groupe de travail à composition non limitée de la Convention de Bâle sur une gestion des navires respectueuse de l'environnement, les États membres de l'UE devraient être encouragés à publier toutes les informations relatives aux installations de démolition navale/de décontamination disponibles dans leurs propres pays.

Renforcement des capacités des pays en développement

Dans le pays importateur, la garantie du respect d'une gestion des déchets respectueuse de l'environnement et des normes du droit international relatif aux droits humains et aux conditions de travail sur les chantiers de démolition navale, constitue une condition importante en matière d'exportation de navires à des fins de démantèlement. Des sommes considérables devront être investies, même si la quantité de déchets dangereux entrants peut être réduite au minimum grâce au pré-nettoyage, non seulement pour la construction de cales sèches mais aussi pour l'achat d'équipements de protection, afin de garantir que la démolition et le recyclage ont lieu de manière écologique.

À travers sa politique de coopération au développement, l'UE devra soutenir les efforts de l'OIT, des ONG, des syndicats et des pays en développement concernés, qui tentent d'améliorer les conditions de travail sur les chantiers de démolition et à les mettre en conformité avec les normes du droit international relatif aux droits de l'Homme et avec celles de l'OIT. Des financements sans commune mesure avec les quelques millions accordés au Bangladesh ou à l'Inde pour la création de conditions de recyclage respectueuses de l'environnement seront nécessaires. Les problèmes propres à la situation sur le terrain et qui se posent de manière endémique dans les pays en développement ne peuvent être résolus par la seule fourniture des moyens technologiques nécessaires. L'UE doit néanmoins commencer à s'engager dans ce type d'action de renforcement des capacités et d'assistance, dont la première étape devrait très vraisemblablement consister à remplacer les méthodes d'échouage par des techniques de démolition en cale sèche.

Incitations économiques : un fonds pour le recyclage des navires

L'introduction d'un tel régime économique pourrait entraîner une transformation radicale des pratiques actuelles fondées sur l'externalisation des opérations de démolition. Un fonds pour le recyclage des navires reposant sur le principe du « pollueur-payeur » et qui serait alimenté par les propriétaires de navires et les gouvernements doit être mis en place pour soutenir l'amélioration des conditions de travail sur les chantiers de démolition navale, de l'infrastructure et d'indemnisation des victimes et de leurs familles.

Un rapport d'Ecorys Transport de février 2005 intitulé « *The Ship Recycling Fund – financing environmentally recycling of sea going ships* » développe l'idée selon laquelle l'industrie maritime peut aisément supporter le coût du démantèlement des navires en fin de vie de manière sûre et respectueuse de l'environnement car ce coût ne représenterait qu'une fraction mineure (0,5 %) de son chiffre d'affaires. Un tel fonds de recyclage des navires, associé à des règles obligatoires, procurerait aux démolisseurs de navires dans le monde et aux pays où se déroulent les opérations de démolition navale, les moyens d'investir dans des installations fonctionnant dans le respect de méthodes exemplaires. Il permettrait également aux propriétaires de navires de financer le pré-nettoyage des navires et une mise au rebut de leurs navires en fin de vie selon des méthodes responsables. L'instauration de ce système permettrait de rétablir la responsabilité financière des propriétaires de navire en matière de traitement des déchets toxiques à bord des navires comme de méthode de destruction de ces navires à la fin de leur vie commerciale. Un tel mode de fonctionnement mettrait en outre en évidence le service que la démolition navale représente pour la communauté maritime et le monde ; un service pour lequel, conformément au principe du pollueur-payeur, l'industrie maritime doit payer sa part alors qu'elle est, pour l'instant, payée pour cela.

L'instauration d'une réglementation **sans** mise en place d'un mécanisme financier parallèle se traduira inévitablement par le contournement de ses dispositions et un recours de plus en plus important des propriétaires de navires à des chantiers de démolition ne respectant pas les normes en vigueur dans le but d'éviter des coûts supplémentaires. Il est recommandé dans le rapport dont il est question ci-dessus que la mise en œuvre des règles soit encouragée par l'adoption d'un mécanisme de financement **indirect**, qui consiste dans la mobilisation de fonds au stade de la construction du navire ou au cours de la vie de celui-ci⁷.

Autres suggestions de mesures incitatives

L'idée selon laquelle toute législation européenne en matière de démolition navale sera difficile à mettre en œuvre du fait du caractère international des activités maritimes semble prévaloir. Le droit maritime international permettant d'échanger facilement les pavillons, une législation européenne plus stricte pourrait entraîner un « exode » massif de navires européens vers les pays où les pavillons sont accordés sans que soit exigé le respect de normes environnementales ou relatives aux droits des travailleurs (ces pavillons sont connus sous le nom de « pavillons de complaisance »). De nos jours encore, les vieux navires sont vendus à des propriétaires éloignés moyennant des dispositions minimales pour ce qui est de la mise en œuvre des règles et des normes internationales. Les navires cessent donc souvent d'opérer dans les eaux européennes pour éviter les contrôles stricts de l'UE.

⁷ Le rapport d'Ecorys Transport peut être téléchargé à l'adresse <http://www.greenpeaceweb.org/shipbreak/fund.pdf>

- L'UE devrait par conséquent étudier la possibilité de dissocier la question de la démolition navale de celle des conditions imposées par les États pour l'attribution des pavillons. L'adoption d'autres instruments imposant notamment le respect de certaines conditions pour l'obtention de l'aide des États, des normes de sécurité de l'OMI telles que le code et les droits fondamentaux de l'OIT au travail doit être envisagée. L'UE peut s'appuyer sur l'expérience pour autoriser l'aide des États aux propriétaires de navires. Dans ses principes directeurs relatifs à l'aide des États aux entreprises propriétaires de navires, la Commission a défini une série de conditions que les États membres doivent respecter pour que des exemptions fiscales puissent être accordées aux compagnies de transport maritime. Ces conditions comprennent le recrutement de navigateurs européens, l'adhésion à des normes internationales de sécurité et l'augmentation du nombre de navires battant pavillon européen. Chaque État membre est tenu de communiquer régulièrement à la Commission les preuves que ces objectifs politiques sont remplis. Le régime de taxation au tonnage dans son ensemble peut être remis en cause si tel n'est pas le cas. Ainsi, une fois la politique de démolition navale définie et adoptée, l'adhésion à de telles règles et leur mise en œuvre pourraient également constituer une condition préalable sans laquelle les États membres ne pourraient être autorisés à accorder d'aide aux propriétaires de navires opérant à l'extérieur de l'Europe.
- L'introduction d'autres instruments légaux rendant notamment obligatoire la présentation de plans et de financements pour la décontamination des matériels dangereux avant le démantèlement pour l'octroi de certificats ISM, de l'autorisation de pénétrer dans un port européen voire de réductions des droits de port – à l'instar de la politique mise en œuvre par la Suède en matière de pollution de l'air – devrait également être envisagée.
- Une nouvelle législation prévoyant entre autres l'instauration de dispositifs d'octroi de licences en fonction des normes européennes et l'intensification des contrôles des anciens navires pourrait être également mise en place au niveau de l'UE.
- La politique maritime envisagée par l'UE telle qu'elle a été présentée dans une communication du président de la Commission et de M. Joe Borfig, commissaire européen en charge des Pêcheries et des Affaires maritimes, aura pour but d'« *encourager l'essor de l'économie maritime et le développement, au maximum de son potentiel, d'une activité maritime durable et respectueuse de l'environnement* ». La question de la mise en place de conditions de démolition navale respectueuses de l'environnement devrait être intégrée dans cette politique.

Conclusion : une industrie navale respectueuse de l'environnement

Cette crise mondiale pourrait être en grande partie et durablement résolue si l'emploi de matériaux toxiques et dangereux était évité dans la conception et la construction des navires. Le principe de substitution obligatoire est essentiel afin de garantir l'émergence d'une nouvelle génération de navires propres. Tout en faisant pression pour l'adoption de cette condition dans tout nouveau régime de l'OMI, les États membres de l'UE devraient étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes législatifs et de marché dont l'objectif serait de parvenir, le plus tôt possible, à la construction de navires débarrassés de toute substance toxique.