

**CONTROLE GENERAL
DES ARMEES**

N° 2543/CGA/SIA/NAV

**INSPECTION GENERALE DES
FINANCES**

N°2006-M-026-01

**INSPECTION GENERALE DES
AFFAIRES ETRANGERES**

N° 330/INS

**CONSEIL GENERAL
DES MINES**

RAPPORT

du groupe d'enquête interministériel sur l'exportation des matériels de guerre en fin de vie

Jean-Michel PALAGOS
Contrôleur général des armées, coordonnateur de la mission
Yvon OLLIVIER
Inspecteur général des finances
François BARTHELEMY
Ingénieur général des Mines
François LAUMONIER
Inspecteur des affaires étrangères
Denis BARBET
Inspecteur des affaires étrangères
Jean-Pierre DUDOGNON
Contrôleur des armées

29 mai 2006

SYNTHESE

La France sera confrontée, dans les années à venir, au problème du démantèlement d'un parc important de matériels de guerre retirés du service dans ses forces armées. Les navires en représentent la part la plus significative aussi bien par le volume global que par la taille et la complexité des unités considérées.

L'état actuel des capacités industrielles de notre pays en la matière et les contraintes économiques conduisent assez logiquement à envisager l'exportation de ces matériels en fin de vie, dans le cadre de la procédure spécifique qui leur est applicable, comme une des solutions possibles pour leur démantèlement.

Les principaux partenaires de la France, au premier rang desquels les Etats disposant d'une marine de guerre d'un fort tonnage, sont confrontés aux mêmes difficultés et aucun ne dispose, pour l'instant, d'une politique unique en la matière. Les Etats-Unis mettent en œuvre des solutions variées, allant du démantèlement à l'immersion avec ou sans tir sur coques, la Grande-Bretagne venant, pour sa part, d'élaborer un projet de stratégie nationale sur le démantèlement des navires actuellement soumis à la procédure de consultation publique.

En France, les difficultés rencontrées dans l'exportation de l'ex porte-avions Clemenceau ont souligné la nécessité de concilier les procédures d'exportation des matériels de guerre avec les contraintes introduites dans notre législation et nos engagements internationaux par les nouvelles préoccupations liées au développement durable : respect de l'environnement et protection des travailleurs dans les pays de destination potentiels.

C'est dans ce cadre que le Premier ministre a décidé la création d'un groupe d'enquête interministériel sur les exportations des matériels de guerre en fin de vie, dont la mission est de proposer des mesures de nature à éviter toute situation juridique à risque ainsi que des améliorations des procédures d'exportation en vigueur pour assurer leur conformité avec nos engagements internationaux en matière d'environnement et de santé.

1- Le constat

11 Les procédures d'exportation des matériels de guerre répondent à une logique orientée vers la protection des intérêts de défense et le contrôle des risques de dissémination.

Cette procédure, dont l'intérêt pour l'exportation de matériels de guerre en fin de vie est indéniable ne prend cependant pas en compte de manière formelle les aspects liés à l'environnement et à la santé.

Cette situation conduit à une fragilisation du processus décisionnel et une dilution des responsabilités préjudiciable à une analyse exhaustive des dossiers.

12 Complexes et ambiguës, les réglementations dans le domaine de l'environnement et de la santé constituent néanmoins des contraintes fortes qui doivent être prises en compte dans l'exportation des matériels de guerre en fin de vie.

La diversité des sources du droit de l'environnement (internationales, européennes et nationales), le caractère évolutif de la matière ainsi que la grande variété des situations concrètes rendent particulièrement délicates l'interprétation des règles et l'évaluation de leurs conséquences pratiques.

Le droit régissant les transferts de déchets est, à cet égard, peu précis et inadapté aux matériels complexes comme les navires de guerre.

L'absence d'une jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes n'en facilite pas l'interprétation.

En matière de santé et de protection des travailleurs, les normes internationales sont peu contraignantes et la matière ressortit avant tout de la souveraineté des Etats. Par ailleurs, les possibilités de contrôle sur place sont restreintes. Cependant, là aussi, il convient de ne pas sous-estimer la force des obligations morales qui, au-delà des contraintes d'ordre juridique, militent pour une approche prudente.

Il est cependant clair que l'exportation d'un matériel de guerre doit être également exécutée en conformité avec les réglementations particulières qui peuvent régir d'autres aspects de l'opération envisagée : environnement, santé, droit du travail.

13 Le droit européen de l'environnement, malgré ses ambiguïtés actuelles, ne permet que difficilement d'envisager des exportations en dehors de l'OCDE.

Une exportation en dehors de l'Union européenne et de l'OCDE nécessite, en effet, d'une part, un objectif de valorisation et, d'autre part, que l'expertise menée sur le matériel ne conduise pas à le considérer comme un déchet dangereux.

S'agissant des navires, une argumentation mettant à profit les ambiguïtés des textes, quoique juridiquement envisageable, devrait cependant tenir compte de la grande sensibilité politique de ces questions, relayée sans difficulté dans les opinions publiques.

Dans ce cadre, il ne peut être que très difficilement envisagé d'exporter en-dehors d'un pays de l'Union européenne ou de l'OCDE un navire de guerre en fin de vie aux fins de démantèlement, dès lors qu'il n'est pas prouvé par une expertise indépendante que le navire contient moins de 0,1 % d'amiante et aussi dans la mesure où le chantier de destination n'assure pas des conditions de travail humainement acceptables et vérifiables.

2- Les propositions

Prenant acte des conclusions de cette analyse, le rapport insiste tout d'abord, dans les recommandations qu'il formule, sur la nécessité du maintien du cadre général de la procédure d'exportation des matériels de guerre, les avantages de type procédural retirés d'un déclassement des matériels préalablement à leur exportation n'étant d'aucun effet sur la problématique propre à l'environnement ni sur la responsabilité de l'Etat en sa qualité de propriétaire.

21- Anticiper la problématique du démantèlement dans la gestion des matériels

Il faut tout d'abord établir, parallèlement au plan de retrait des matériels, une planification des modes d'élimination envisagés.

Par ailleurs, il convient de réaliser progressivement, pour l'ensemble des matériels en service dans les forces, une cartographie exhaustive des matières dangereuses qu'ils contiennent, cette opération devant aboutir, pour les navires de guerre, à l'établissement

d'un « passeport vert » tel qu'il est défini par les instruments juridiques élaborés au plan international.

22- Compléter les procédures d'exportation des matériels de guerre en formalisant, en amont de la CIEEMG, le traitement des questions relatives au respect de l'environnement et au droit du travail

Il s'agit de formaliser, au stade de la préparation des dossiers, une consultation, à l'initiative du ministère de la défense, des ministères en charge de l'environnement et du travail, parallèlement à celle des autres ministères concernés, de manière à ce que la Commission interministérielle d'exportation des matériels de guerre (CIEEMG) puisse disposer d'avis autorisés sur ces aspects particuliers.

Pour ce qui concerne les aspects propres au droit du travail, il conviendra, dans l'attente de conventions internationales adéquates, d'encourager le recours, par la voie contractuelle, à des dispositions concrètes de nature à rapprocher au maximum la protection des travailleurs intervenant sur les matériels exportés lors de leur démantèlement des normes nationales en la matière.

23- Clarifier les responsabilités en matière d'aliénation de matériels de guerre complexes

Il est proposé d'appliquer aux exportations de matériels de guerre en fin de vie le protocole signé le 19 juin 2000 entre le ministère de la défense et le secrétariat d'Etat au budget, transférant au ministère de la défense la responsabilité exclusive de l'aliénation des matériels de guerre les plus complexes.

Une réforme en ce sens du futur Code de la propriété des personnes publiques, intégrant par ailleurs des dispositions prévoyant le retour au service propriétaire du matériel du prix de la vente de ce dernier, est à encourager vivement.

24- Rationaliser les structures du ministère de la défense pour une gestion plus efficace de la fin de vie des matériels

L'ampleur des démantèlements à venir ainsi que l'acuité des nouvelles problématiques liées au développement durable plaident fortement en faveur d'une rationalisation des structures du ministère de la défense en la matière.

Le mode de gestion très décentralisé, pour l'instant, de la fin de vie des matériels, pourrait avantageusement être remplacé par une gestion centralisée confiée à une structure unique, disposant d'une réelle expertise et apte à développer une politique cohérente sur le long terme en collaboration avec les armées.

25- Encourager la prise d'initiatives au niveau de l'Union européenne pour développer des solutions communes

La question de la fin de vie des matériels de guerre revêt, en réalité, une dimension internationale, commune aux principaux Etats de l'Union européenne.

Certains pays, comme la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, le Danemark, réfléchissent à des stratégies cohérentes prenant en compte les contraintes du droit de l'environnement et le respect d'obligations morales fortes en matière de protection des travailleurs dans les pays de destination des matériels.

Mais le moment semble venu, pour la France, de contribuer, au sein de l'Union européenne et avec les principaux Etats concernés, à la mise sur pied d'une démarche concertée pour déterminer des règles de conduite communes et étudier les modalités pratiques de

réalisation de filières spécifiques de démantèlement des matériels de guerre majeurs en fin de vie.

Enfin, les rapporteurs appellent tout particulièrement l'attention sur l'urgence qui s'attache au lancement d'une analyse économique détaillée des perspectives de création d'une filière européenne de démantèlement des navires.

Même si l'examen approfondi de stratégies potentielles sort du champ de la mission, les rapporteurs soulignent qu'un éclairage doit être rapidement donné au Gouvernement sur les avantages et inconvénients des diverses possibilités, tout particulièrement pour éviter que les choix qui seront effectués pour le démantèlement de l'ex Clemenceau n'aient pour effet de biaiser, compte tenu des investissements lourds qui auront été consentis pour ce chantier, toute l'analyse stratégique restant à mener.

ETAT RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

N° de la proposition	Formulation de la proposition	Pages dans le rapport
1	Développer, au sein de l'Union européenne et avec les principaux pays concernés, une démarche concertée pour déterminer des règles de conduite communes et étudier les modalités pratiques de réalisation de filières spécifiques de démantèlement pour les matériels militaires majeurs en fin de vie.	17
2	Pour chaque prévision de retrait du service d'un matériel de guerre complexe, faire réaliser avec un préavis suffisant une étude préalable portant sur la destination finale du matériel.	20
3	Parallèlement à cette étude, et tant que les matériels de guerre majeurs ne disposent pas d'une cartographie précise des matières dangereuses qu'ils comportent, faire réaliser une expertise indépendante destinée à éclairer la décision relative à leur destination finale.	20
4	Prendre les dispositions pour doter progressivement tous les bâtiments de la marine nationale en service d'un passeport vert.	20
5	Pour les matériels de guerre terrestres ou aériens, en service ou réformés, faire réaliser progressivement une cartographie des substances ou matériaux dangereux qu'ils comportent.	20
6	Modifier l'article 2 du décret n°55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la commission interministérielle d'exportation des matériels de guerre (CIEEMG) pour prévoir expressément, dans les cas limitatifs qui y sont mentionnés, la possibilité d'une participation, en qualité d'experts, de représentants des ministères en charge de l'environnement et du travail.	22
7	Modifier l'instruction portant règlement intérieur de la CIEEMG de manière à intégrer, dès le dépôt d'une demande d'agrément préalable pour une exportation de matériel de guerre en fin de vie, la saisine des ministères en charge de l'environnement et du travail, pour compléter, sur ces questions particulières, l'étude conduite par les autres ministères parties à la procédure.	22
8	Dans l'attente de conventions internationales adéquates, encourager le recours, par la voie contractuelle, à des dispositions concrètes de nature à améliorer significativement la protection des travailleurs intervenant sur des matériels de guerre exportés lors de leur démantèlement.	23
9	Dans l'attente d'une modification du Code de la propriété des personnes publiques, appliquer aux exportations de matériels de guerre en fin de vie le protocole signé le 19 juin 2000 entre le ministre de la défense et le secrétariat d'Etat au budget.	24

N° de la proposition	Formulation de la proposition	Pages dans le rapport
10	Etudier la mise sur pied d'une structure unique responsable, au sein du ministère de la défense, de la gestion de la fin de vie des matériels.	25

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
 1. LA DIFFICILE CONCILIATION ENTRE LES PROCEDURES D'EXPORTATION DES MATERIELS DE GUERRE ET LES NOUVELLES PROBLEMATIQUES LIEES AU DEVELOPPEMENT DURABLE	 6
1.1. Les règles régissant l'exportation des matériels de guerre répondent à une logique orientée vers la protection des intérêts de défense et le contrôle des risques de dissémination	6
1.1.1. Les acteurs : des compétences régaliennes	6
1.1.2. Les étapes : des vérifications orientées vers le contrôle de la sécurité de l'opération	7
1.1.3. Une procédure d'un intérêt indéniable pour l'exportation de matériels de guerre en fin de vie.....	7
1.1.4. Cependant, des faiblesses pour les matériels complexes en fin de vie	8
1.1.4.1. L'absence de prise en compte des aspects liés à l'environnement ou à la santé	8
1.1.4.2. Une difficile coordination avec les règles relatives à l'aliénation des biens de l'Etat.....	9
1.2. Les réglementations complexes liées à la protection de l'environnement et à la santé des travailleurs constituent des contraintes fortes	9
1.2.1. Imprécis mais néanmoins contraignant, le droit de l'environnement n'est pas adapté pour l'instant aux matériels complexes	9
1.2.2. Des possibilités d'exportation concrètement limitées	11
1.2.3. En matière de droit du travail, des normes peu contraignantes mais des obligations morales fortes	13
1.3. Les exportations de matériels de guerre en fin de vie nécessitent un cadre juridique sûr et des procédures claires.	14
 2. PROPOSITIONS POUR UNE SECURISATION JURIDIQUE DE LA PROCEDURE D'EXPORTATION DES MATERIELS DE GUERRE EN FIN DE VIE.....	 16
2.1. Des pratiques différenciées chez nos principaux partenaires étrangers	16
2.2. La nécessité du maintien du cadre général de la procédure d'exportation des matériels de guerre	18
2.3. La formalisation du traitement préalable des questions relatives à l'environnement, à la santé et au droit du travail.....	19
2.3.1. La nécessité d'une large anticipation.....	19
2.3.2. L'intégration des questions relatives à l'environnement et à la protection des travailleurs dans le cours de la procédure d'exportation.....	20

2.4. La clarification des responsabilités pour l'aliénation des matériels.....	23
2.5. La nécessité d'une rationalisation des structures internes du ministère de la défense	24
CONCLUSION	26

PREAMBULE

La France procède depuis une quinzaine d'années à un renouvellement régulier de ses matériels militaires majeurs (avions, blindés et surtout navires de guerre)¹. Le ministère de la défense dispose ainsi d'un parc important de matériels retirés du service.

Le tableau figurant en annexe III illustre l'ampleur du renouvellement de ces matériels (particulièrement des bâtiments de la marine nationale) ainsi que le volume des parcs de matériels stockés. Pour la marine, par exemple, les retraits du service concerneront 150 navires² jusqu'en 2017 et ces bâtiments s'ajouteront aux 71 navires déjà désarmés et stockés, soit un total de près de 220 bâtiments à traiter sur la période.

Cette situation pose la question de la destination finale de ces matériels. Les spécificités liées à leur nature ne permettent guère en effet d'envisager une quelconque utilisation de type civil après leur retrait du service armé, même si cette possibilité ne peut être totalement écartée pour les navires. L'Etat sera donc confronté, dans les années à venir, à un important problème de démantèlement des matériels de guerre en fin de vie.

Pour les matériels terrestres et les avions, la taille plus modeste des engins, la quantité limitée de matières dangereuses qu'ils contiennent³ ainsi que l'existence d'une filière nationale de démantèlement pour les aéronefs, rendent actuellement inutile un recours à l'exportation. Par ailleurs, pour les avions, la grande valeur des métaux et alliages utilisés en aéronautique est de nature à rendre ces opérations financièrement rentables. La situation des navires de guerre n'est évidemment pas identique, comme l'ont montré les difficultés rencontrées pour le démantèlement de l'ex porte-avions Clemenceau.

En effet, les efforts déployés au plan international pour promouvoir la notion de développement durable ont entraîné un durcissement de la réglementation relative à l'environnement, notamment dans le domaine du traitement des déchets, ainsi qu'une sensibilisation croissante des opinions publiques et des gouvernements européens à la situation des travailleurs des pays en développement.

Parallèlement, la prise de conscience de la dangerosité de l'utilisation de certaines substances comme l'amiante a conduit le Gouvernement français à se doter d'une réglementation nationale qui impose des contraintes supplémentaires pour le démantèlement de matériels construits à une époque où cette matière était largement utilisée.

Les dangers de l'amiante sont en effet connus depuis de nombreuses années. L'exposition à l'amiante entraîne de graves risques de cancers qui se

¹ Auxquels il faut ajouter plusieurs milliers de tonnes de munitions

² Certes de tous tonnages, par exemple : 1100T pour un aviso, de 4000 à 8000T pour une frégate, 25000T pour le Clemenceau.

³ Par exemple : moins d'un kilogramme d'amiante pour un char AMX 30 ; 30 kilogrammes sur un avion Transall.

développent avec un délai de latence particulièrement long (plusieurs dizaines d'années). De ce fait, l'utilisation de l'amiante a fait l'objet d'une interdiction générale en France à partir du 1^{er} janvier 1997 et au niveau européen à partir du 1^{er} janvier 2005. Les opérations qui doivent encore intervenir sur des produits amiantés, et notamment les opérations de désamiantage, sont soumises à des dispositions particulièrement sévères.

Enfin, la France étant partie à plusieurs conventions internationales restreignant fortement le droit de pratiquer des immersions, la pratique de cette forme traditionnelle de l'élimination des navires, même si elle continue à être utilisée par certains Etats, a été abandonnée en France.

Dans ce contexte, le démantèlement des matériels évoqués précédemment s'avère difficile.

Les exportations, qui en constituent une des modalités de réalisation, en sont particulièrement affectées, d'autant que la réglementation qui les régit répond à des impératifs d'une tout autre nature.

Le dossier du démantèlement de l'ex porte-avions Clemenceau a illustré toute la difficulté de cette problématique.

Tel est le cadre dans lequel le Premier ministre a confié à un groupe d'enquête interministériel une mission⁴ portant sur « l'exportation des matériels de guerre en fin de vie », sujet particulier dont la définition des termes utilisés trace le contour.

L'exportation s'entend, en effet, comme le simple franchissement de la frontière nationale par un bien, qu'il y ait ou non transfert de propriété avant ou après la sortie du territoire.

La définition retenue pour le *matériel de guerre* est celle qui figure dans le Code de la défense, à l'article L. 2331-1. Ont été rattachés à la même définition les « matériels assimilés », dont la liste figure dans l'arrêté du 20 novembre 1991, et qui sont soumis à la même procédure d'exportation particulière.

L'hypothèse d'une sélection supplémentaire opérée parmi les matériels de guerre en fonction de leur nature n'a pas été jugée pertinente, le caractère évolutif de la réglementation relative à l'environnement et au travail étant susceptible de soumettre ultérieurement leur éventuelle exportation à de nouvelles contraintes.

La notion de « *fin de vie* » ne revêt aucun caractère juridique et ne figure dans aucun texte. Elle suppose au minimum un retrait du service dans les forces françaises. Plusieurs perspectives sont alors envisageables : une réutilisation à des fins militaires dans une armée étrangère, une réutilisation en France ou à l'étranger à des fins non militaires ou une destruction.

Le groupe d'enquête a considéré que la première hypothèse répondait à une problématique distincte de celle de la fin de vie des matériels et que les cessions de matériels de guerre d'occasion en vue d'une réutilisation à des fins militaires n'entraient pas dans le champ de la mission qui lui était confiée.

⁴ Parallèlement, une mission interministérielle était chargée de réfléchir à plus longue échéance au démantèlement des navires en fin de vie et à la création de filières nationales ou européennes. A ces deux missions, souvent proches par leur objet, s'est ajoutée une mission d'information confiée à madame LAMOUR, député du Finistère, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale.

La seconde hypothèse n'est envisageable que pour certains navires⁵ et quelques matériels assimilés. Elle ne concerne qu'un faible nombre de matériels, relativement mineurs, pour lesquels un examen au cas par cas est envisageable pour avaliser leur retrait de la liste des matériels de guerre et assimilés. Leur exportation n'est alors plus soumise à des procédures particulières, et le groupe d'enquête a considéré que ce cas n'entraîne que de manière marginale dans le champ de sa mission.

La troisième hypothèse correspond, en revanche, au cœur du sujet : les matériels, retirés du service dans les forces françaises pour cause d'obsolescence, qui ne sont pas destinés à une quelconque réutilisation, à titre militaire ou civil, mais qui, tout en conservant certaines caractéristiques justifiant leur qualité de matériels de guerre, sont voués à la destruction. C'est dans ce cadre qu'il y a lieu de compléter les procédures d'exportation pour les rendre compatibles avec les engagements internationaux que la France a pris en matière de santé, de protection des salariés et de respect de l'environnement dans les pays de destination potentiels.

Tel est l'objet du présent rapport. Dans des délais particulièrement contraints et sur un sujet faisant l'objet d'études multiples et parfois très proches, les enquêteurs ont mené des investigations étendues, ont conduit de nombreux entretiens dans les différents services de l'Etat concernés⁶ et ont cherché à élargir leur champ d'étude en effectuant deux déplacements à l'étranger⁷.

Ils se sont attachés, dans un premier temps, à analyser les difficultés provenant de l'absence de prise en compte formelle, par les procédures régissant l'exportation des matériels de guerre, des règles juridiques complexes relatives à l'environnement, à la santé et à protection des travailleurs.

Ils ont ensuite cherché à formaliser des propositions concrètes tendant à sécuriser, au plan juridique, les actions conduites par l'Etat dans ce domaine.

⁵ Notamment ceux destinés à des missions d'ordre purement logistique ou de soutien.

⁶ La liste des personnalités rencontrées figure en annexe II.

⁷ L'un à la Commission européenne (Direction générale de l'environnement), l'autre à Londres (ministère de la défense et ministère de l'environnement, de l'agriculture et des affaires rurales).

1. La difficile conciliation entre les procédures d'exportation des matériels de guerre et les nouvelles problématiques liées au développement durable

1.1. Les règles régissant l'exportation des matériels de guerre répondent à une logique orientée vers la protection des intérêts de défense et le contrôle des risques de dissémination

1.1.1. Les acteurs : des compétences régaliennes

Elaborées à une période de péril national⁸, les règles relatives au contrôle des exportations de matériels de guerre présentent deux grandes caractéristiques :

- elles reposent sur un principe général de prohibition assorti d'autorisations spéciales (agrément préalable à la négociation et à la signature d'un contrat de vente ; autorisations d'exportation de matériel de guerre) ;
- elles sont mises en œuvre au moyen d'une procédure collégiale centrée sur la protection des intérêts de défense et le contrôle des risques liés à la dissémination.

La composition de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)⁹, organe chargé d'examiner les demandes d'agrément préalable et de donner un avis sur ces dernières, illustre l'orientation principalement régalienne des travaux menés au cours de la procédure : en sont membres de droit, en effet, le secrétaire général de la défense nationale (qui en assure la présidence), des représentants du ministère de la défense, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Certes, des représentants d'autres ministères (ministère de l'intérieur, de la recherche ou « toute personne qualifiée ») peuvent être invités, sous certaines conditions et sans voix délibérative, à participer aux débats, permettant ainsi une instruction plus complète des dossiers. Leurs possibilités d'actions sont cependant relativement limitées.

Préalablement à la CIEEMG, l'instruction des dossiers, pour ce qui concerne le ministère de la défense est confiée à la délégation aux affaires stratégiques (DAS) qui examine les aspects sensibles des demandes, à la délégation générale pour l'armement (DGA) qui en étudie les aspects techniques et à l'état-major des armées (EMA) qui se prononce sur les conséquences des exportations en matière de coopération militaire, de sécurité et de liberté d'action des forces françaises. Parallèlement, les dossiers font l'objet d'un examen par le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances.

A tous les niveaux de la procédure, le choix des acteurs répond donc avant tout à des préoccupations liées aux risques de sécurité et de dissémination.

⁸ Décret-loi du 18 avril 1939

⁹ Décret n°55-965 du 16 juillet 1955

1.1.2. Les étapes : des vérifications orientées vers le contrôle de la sécurité de l'opération

Les entreprises demandent d'abord des « agréments préalables » soit pour négocier une cession, soit pour signer un contrat de cession. Les dossiers sont instruits par les ministères de la défense, des affaires étrangères, de l'économie et finances, de l'industrie, ainsi que par le SGDN, puis examinés par la CIEEMG qui rend un avis favorable (éventuellement assorti de prescriptions particulières) soit défavorable. Le Premier ministre prend ensuite la décision d'accorder ou non l'agrément.

Lorsqu'une entreprise titulaire d'un agrément préalable « vente » a signé un contrat avec un client étranger et veut effectivement exporter, elle demande une autorisation d'exportation de matériel de guerre (AEMG). Celle-ci fait l'objet d'un examen par les ministères précédemment cités et par le SGDN qui étudie notamment si les prescriptions particulières éventuelles ont été respectées et si des éléments intervenus depuis la délivrance de l'agrément préalable peuvent être de nature à justifier des réserves. En cas d'accord de l'ensemble des ministères concernés, le ministre chargé des douanes délivre l'autorisation. Si un ministère le demande ou exprime une réserve, la demande d'AEMG est examinée en CIEEMG, puis le premier ministre décide de l'attribution ou du refus de l'autorisation et notifie sa décision.

Cette procédure, longue et minutieuse, est orientée vers le contrôle des aspects généraux liés à la sécurité : transferts de technologie, risques financiers, secret militaire, sécurité et liberté d'action des forces françaises, modification des équilibres stratégiques et, plus généralement, risques liés au contexte dans lequel sera ultérieurement utilisé le matériel exporté.

1.1.3. Une procédure d'un intérêt indéniable pour l'exportation de matériels de guerre en fin de vie

Le formalisme de la procédure et son caractère interministériel sont des garanties efficaces pour un contrôle approfondi de l'Etat sur les exportations de matériels de guerre au regard des exigences de la défense nationale et de la politique extérieure.

La procédure donne en effet à l'Etat un moyen réel de s'assurer de la destination effective du bien.

L'instruction des demandes d'agrément préalable permet de vérifier la qualité des dossiers déposés, d'étudier les conséquences les plus importantes au regard des risques de dissémination et d'apprécier la traçabilité des mouvements envisagés.

En délivrant l'agrément préalable puis l'autorisation d'exportation, l'Etat se donne les moyens d'agir en connaissance de cause et en s'assurant de la destination finale du matériel.

En effet, les risques liés à toute exportation de matériel de guerre, même lorsque l'exportation intervient en fin de vie, ne doivent pas être minorés : reconstruction partielle ou totale, réutilisation en mode dégradé par un Etat ou, de plus en plus fréquemment, par une société militaire privée ¹⁰.

¹⁰ L'intervention de plus en plus fréquente dans les conflits récents de cette forme organisée et bien équipé du mercenariat renforce encore la nécessité d'un contrôle étroit de la traçabilité des matériels exportés.

Le maintien du contrôle de l'Etat présente donc un intérêt certain au regard de ces finalités générales de sécurité.

1.1.4. Cependant, des faiblesses pour les matériels complexes en fin de vie

1.1.4.1. L'absence de prise en compte des aspects liés à l'environnement ou à la santé

En l'état actuel des textes, la CIEEMG n'est pas tenue (et les compétences des acteurs qui la composent n'y contribuent pas) d'étudier les exportations au regard de critères tels que les risques pour l'environnement, la santé ou, plus encore, la protection des travailleurs qui auront à intervenir sur un matériel dans son pays de destination potentielle.

Cette problématique concerne au premier chef les matériels en fin de vie pour lesquels l'exportation ne débouche que sur une perspective de démantèlement, mais aussi toutes les exportations d'un matériel de guerre mettant en jeu la réglementation sur la protection de l'environnement.

En l'absence de toute compétence formelle de la CIEEMG, on peut considérer que le soin de vérifier la conformité de l'exportation envisagée à ces réglementations particulières revient au propriétaire du bien.

C'est ainsi que, dans le cas de l'exportation de l'ex porte-avions Clemenceau, les initiatives prises par le ministère de la défense pour :

- réaliser un désamiantage partiel en France ;
- choisir un chantier en Inde présentant des garanties minimales de qualité ;
- assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage par transfert de technologie et encadrement du chantier de désamiantage résiduel ;
- faire assurer le contrôle de ce même chantier par un expert indépendant.

constituaient une démarche responsable illustrant la volonté du propriétaire du matériel de prendre en compte des aspects de l'opération allant au-delà des simples questions de sécurité.

Il reste (et l'instruction du dossier précité l'a montré) qu'une démarche de ce type, portée par un seul ministère, manque d'une légitimité « institutionnelle ».

Non formalisée, elle n'obéit pas totalement aux règles classiques de la concertation interministérielle¹¹ et ne favorise pas une résolution sereine des inévitables divergences d'analyse juridique.

Au total, l'absence de droit de regard formel de la CIEEMG sur ces sujets dans le cours de la procédure fragilise le processus de décision interministérielle et, par la prédominance de la logique de sécurité à laquelle elle répond, contribue à exposer l'Etat à un risque non négligeable.

¹¹ Le ministère chargé du travail n'a pas été saisi des aspects relatifs au droit international du travail dans le dossier de l'ex porte-avions Clemenceau.

1.1.4.2. Une difficile coordination avec les règles relatives à l'aliénation des biens de l'Etat

Pour les cas d'exportations de matériels en fin de vie (mais, curieusement, pas pour les cessions d'occasion), la procédure issue de l'arrêté de 1992 n'est mise en œuvre qu'après la cession du matériel au service des domaines, ce qui conduit à une situation délicate au plan des responsabilités juridiques.

C'est ainsi que, pour l'ex porte-avions Clemenceau, les demandes d'agrément préalable à l'exportation de matériel de guerre ont été déposées par la marine nationale¹² alors même que, conformément aux articles L.67 et suivants du Code du domaine de l'Etat, cette dernière avait remis le matériel au service des domaines aux fins d'aliénation et que seul ce service avait compétence¹³ pour négocier le contrat d'exportation.

Ce problème de coordination entre la procédure d'exportation stricto sensu et les règles posées par le Code du domaine de l'Etat mérite donc d'être souligné, même s'il est spécifique aux matériels complexes. La situation juridique ainsi créée et la dilution des responsabilités qui en résulte sont en effet porteuses de risques.

Par ailleurs, il convient de souligner le caractère largement artificiel des responsabilités confiées à l'administration des domaines dans le cas de matériels de guerre complexes, son absence d'expertise en la matière la conduisant, en effet, à solliciter constamment le ministère de la défense sur les aspects techniques des solutions projetées.

1.2. Les réglementations complexes liées à la protection de l'environnement et à la santé des travailleurs constituent des contraintes fortes

1.2.1. Imprécis mais néanmoins contraignant, le droit de l'environnement n'est pas adapté pour l'instant aux matériels complexes

En matière de protection de l'environnement, la principale problématique à laquelle sont confrontées les exportations de matériels de guerre en fin de vie dans une perspective de démantèlement est celle de la gestion des déchets.

La réglementation applicable en la matière découle de trois types de normes :

- la convention de Bâle du 22 mars 1989, que la France a ratifiée par la loi n°90-1078 du 5 décembre 1990 ; et à laquelle a été rajouté un amendement particulièrement contraignant en 1998 ;
- la réglementation européenne, en particulier la directive du Conseil n°75-442 du 15 juillet 1975 relative aux déchets¹⁴ et, surtout, le règlement (CEE) n°259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993¹⁵ concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne ;
- la réglementation nationale (Code de l'environnement, qui transcrit en droit interne la réglementation communautaire).

¹² Note n°724/DEF/EMM/OPL/STN/DR du 15 novembre 2005

¹³ Il est vrai qu'un protocole signé le 19 juin 2000 entre le ministère de la défense et le secrétariat d'état au budget organise différemment la répartition des responsabilités (cf ; paragraphe 2.4).

¹⁴ Transposée en droit français par l'article L.541-1 du Code de l'environnement

¹⁵ Directement applicable en droit interne

A cette réglementation relative aux déchets, il convient de rajouter les règles (principalement nationales) restreignant ou interdisant l'utilisation ou les mouvements de biens contenant certaines substances dangereuses comme l'amiante (décret n°96-1133 du 24 décembre 1996).

Pour ce qui est de la réglementation relative aux déchets, les normes nationales n'étant que la transposition des normes communautaires et la question de l'applicabilité de la convention de Bâle en droit interne n'étant pas juridiquement tranchée, c'est donc la réglementation européenne qu'il convient de prendre en compte.

Or, elle apparaît à la fois complexe et peu adaptée aux matériels militaires les plus importants.

La notion de déchet, définie de manière très large par la directive n°75-442, obéit principalement à un critère fonctionnel : la volonté de se « défaire » d'un bien ou d'un objet suffit à la caractériser. En ce sens, c'est bien la réglementation relative à la gestion des déchets qu'il convient de prendre en compte lorsqu'on se place dans le cas du démantèlement de matériels de guerre en fin de vie.

Mais le règlement n°259/93, s'il pose des règles relativement claires ¹⁶ quant aux possibilités de transfert des déchets selon leur degré de dangerosité, la finalité de l'opération envisagée (destruction ou valorisation) et l'aire géographique de leur destination, n'est pas suffisamment exhaustif dans la définition de son champ d'application.

La qualification d'un déchet (et donc les règles qui régissent les conditions dans lesquelles il peut faire l'objet ou non d'un transfert) est déterminée en fonction de son inscription ou non (lui-même ou certains de ses composants) dans trois listes (liste verte, liste orange ou liste rouge) comprenant plusieurs dizaines d'entrées.

Or, il est manifeste que tous les types d'objets ou de matériels n'ont pu faire l'objet d'un recensement exhaustif et, si des déchets comme des véhicules usagés figurent dans ces listes, tel n'est pas le cas pour certains matériels plus complexes.

S'agissant des navires en fin de vie, le règlement européen a intégré dans ses listes une entrée spécifique ¹⁷, mais dont la rédaction ne fait référence à aucun seuil technique de dangerosité des produits et substances évoqués. Ceci est contraire à la méthode d'appréciation de la dangerosité d'un déchet que le règlement utilise dans les listes qui lui sont annexées, le degré de dangerosité d'un déchet étant fixé par référence à une valeur-seuil, déterminée par ailleurs dans une décision ¹⁸ de la Commission.

C'est ainsi, par exemple et dans le cas général, qu'un déchet contenant de l'amiante n'est pas considéré comme dangereux au sens des règles régissant les conditions de son transfert en-deçà d'un seuil fixé à 0,1% de sa masse globale.

Dans le cas d'un matériel complexe comme un navire à démanteler, la notion de « convenablement vidé » évoquée à l'entrée GC 030 doit-elle être comprise, s'agissant de l'amiante, en référence à ce seuil ou peut-on considérer, en l'absence de précision littérale dans la rédaction, qu'il faut et qu'il suffit, pour que le navire puisse se voir appliquer les règles de transfert les plus favorables, que

¹⁶ Notamment en ses articles 14 et 16.

¹⁷ Entrée n° GC 030 : « bateaux et autres engins flottants à démanteler, convenablement vidés de toute cargaison et de tout matériau ayant servi à leur fonctionnement qui pourrait avoir été classés comme substance ou déchet dangereux ».

¹⁸ Décision n°2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000.

les substances dangereuses qu'il contenait en aient été retirées sans que sa flottabilité en ait été atteinte ?

On voit que la réponse à cette question est déterminante pour la définition des règles applicables à l'exportation du matériel ¹⁹, mais le caractère imprécis et flou de la rédaction du règlement communautaire doit être souligné.

En effet, aucune jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) sur le cas particulier des exportations de navires en fin de vie n'existe jusqu'à présent. Un arrêt de la Cour (dont il faut souhaiter une saisine dans les années à venir) pourrait être de nature à éclairer les débats en cours sur l'interprétation de la réglementation et, partant, sur la validité juridique d'un schéma de démantèlement en deux temps (dépollution en Europe sans attenter à la flottabilité du navire et démantèlement complet sur un chantier hors OCDE).

A ces imprécisions techniques, s'ajoute par ailleurs une forte connotation politique.

Les questions relatives à l'environnement ont acquis, au travers de nombreux événements largement médiatisés, une très grande sensibilité dans l'opinion publique.

Dans ces conditions, les rédacteurs ont acquis la conviction qu'une interprétation souple des textes, juridiquement concevable compte tenu de leur ambiguïté, créerait un risque politique non négligeable tant qu'une interprétation incontestable n'aura pas été déclinée par la CJCE. Il ont d'ailleurs été confortés en ce sens par les entretiens qu'ils ont eus avec les services de la Commission européenne.

1.2.2. Des possibilités d'exportation concrètement limitées

Après la décision rendue le 13 février 2006 par le Conseil d'Etat dans l'affaire de l'ex porte-avions Clemenceau et à l'issue de longs entretiens avec les directions juridiques de plusieurs ministères, les rédacteurs tiennent pour assuré que l'exportation d'un matériel de guerre²⁰ doit être exécutée en conformité non seulement avec les textes relatifs aux matériels de guerre mais aussi avec les réglementations particulières qui peuvent régir d'autres aspects de l'opération envisagée.

Pour les navires, la rédaction d'un projet de nouvelle réglementation européenne sur la gestion des déchets indique clairement qu'« un navire peut devenir un déchet au sens de l'article 2 de la convention de Bâle ». Ce postulat est également un axe de travail privilégié des instances internationales réfléchissant aux conditions de démantèlement des navires ²¹.

¹⁹ La Commission européenne, consciente de cette difficulté d'interprétation, a prévu de lancer une étude sur ce sujet au premier trimestre 2007. Le débat technique évoqué supra n'est, pour l'instant, pas tranché.

²⁰ Répondant à des règles spécifiques de droit interne qui ne sont nullement à remettre en cause.

²¹ Sous l'égide notamment de la Convention de Bâle, de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation internationale du travail (OIT). Un projet d'instrument juridique international sur le démantèlement des navires est en cours d'élaboration à l'OMI, la finalisation du texte étant envisagée à l'horizon 2008-2009.

Ainsi, un navire de guerre peut être un déchet (et relever à ce titre de la réglementation correspondante), sans pour autant perdre les caractéristiques qui le qualifient comme tel au regard d'autres règles, nationales ou internationales.

Dans ce cadre, et compte tenu des précisions apportées au paragraphe précédent, les possibilités ouvertes par la réglementation sont schématisées en annexe IV.

Nonobstant les multiples nuances de la réglementation, les principales dispositions en sont les suivantes :

- l'exportation hors de l'Union européenne, *aux fins d'élimination*, d'un matériel répondant à la qualité de déchet est interdite ;
- elle est autorisée, sous certaines conditions, *à des fins de valorisation* ;
- il faut alors distinguer selon que :
 - o le déchet n'est pas considéré comme dangereux (inscription sur la liste verte ²²) : dans ce cas, l'exportation est possible quelle que soit la zone géographique envisagée,
 - o le déchet est un déchet dangereux (inscription sur la liste orange ou rouge) : dans ce cas, l'exportation n'est possible que vers un pays membre de l'OCDE.

On voit le caractère central de la notion de seuil de dangerosité, ce qui confère une importance toute particulière à l'expertise permettant de le déterminer.

Concrètement, sur la question de l'exportation des matériels de guerre en fin de vie aux fins de démantèlement, l'alternative est relativement simple :

- soit l'expertise permet de déterminer que le matériel n'est pas un déchet dangereux, et l'exportation est juridiquement possible hors OCDE ;
- soit l'expertise ne permet pas de déterminer que le matériel n'est pas un déchet non dangereux, et l'exportation n'est alors possible que vers un pays membre de l'OCDE.

L'expertise revêt donc, sur cet aspect précis, une importance cruciale. Il ne faut cependant pas se dissimuler les problèmes auxquels elle risque d'être confrontée, notamment à cause de l'imprécision des documents d'accompagnement des matériels anciens et, dans le cas des navires, de la difficulté à pouvoir établir un diagnostic précis lorsque les produits dangereux sont consubstantiels à la structure même du bâtiment.

Pour être complet, il convient d'ajouter que les contacts pris par les membres de la mission dans les services de la Commission européenne ne laissent pas augurer de réelles perspectives d'assouplissement à court ou moyen terme de la réglementation européenne.

La vision « politique » d'une obligation d'exemplarité de l'Union en ce domaine semble prévaloir et un assouplissement des contraintes d'exportation qui pourrait favoriser le transfert de navires à démanteler vers des pays non membres de l'OCDE (Asie du Sud essentiellement) est, au yeux de la Commission, difficilement concevable tant que les conditions d'exécution des démantèlements dans ces pays ne se seront pas substantiellement améliorées.

²² Ce qui veut dire, dans le cas d'un matériel contenant de l'amiante, qu'une expertise a permis de déterminer que la quantité d'amiante était inférieure au seuil de 0,1% de la masse totale du matériel.

1.2.3. En matière de droit du travail, des normes peu contraignantes mais des obligations morales fortes

La protection des travailleurs des pays de destination potentielle des matériels exportés doit être prise en compte. A cet égard, deux points méritent d'être soulignés :

- les normes internationales sont peu contraignantes et la matière relève majoritairement de la souveraineté des Etats concernés ;
- les possibilités de contrôle sur place sont restreintes.

A la différence du domaine de la protection de l'environnement, les normes applicables à la protection des travailleurs se réduisent à quelques conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)²³, peu contraignantes de par la rédaction très large retenue pour leurs clauses.

Dans le domaine plus spécifique de la démolition navale, l'OIT a publié en 2004 un document intitulé « Sécurité et santé dans la démolition des navires : principes directeurs pour les pays d'Asie et la Turquie ». Des représentants des gouvernements et des organisations d'employés et de travailleurs des pays concernés²⁴ ont adopté ces principes directeurs mais ces derniers n'ont aucune force contraignante.

Les conditions de travail relèvent donc en quasi-totalité de la souveraineté des Etats sur le territoire desquels ont lieu les opérations, ce qui pose deux difficultés :

- un inévitable problème né des différences de niveau de protection
- une difficulté réelle pour le contrôle d'opérations de démantèlement se déroulant dans ces pays.

Sur ce dernier aspect, il reste néanmoins possible d'agir par la voie des clauses contractuelles, l'Etat exportateur d'un matériel à démanteler pouvant inclure dans le contrat des dispositions relatives aux conditions de travail dans l'entreprise du pays destinataire.

Le caractère réaliste de cette possibilité²⁵ reste cependant à démontrer. Les dispositions envisagées peuvent, en effet, difficilement se rapprocher fortement des standards européens sous peine d'une altération de l'équilibre économique des contrats. Par ailleurs, de simples dispositions contractuelles ne pourraient avoir qu'un effet très limité sur l'organisation même des chantiers de démantèlement (pratique du beaching notamment) qui constitue, par elle-même, la principale cause de la protection déficiente des travailleurs.

Au total, les règles relatives à la protection des travailleurs, sommaires et d'essence principalement nationale, ne constituent pas, à l'exception des principes généraux posés par la Convention de Bâle et les conventions de l'OIT, une réelle contrainte juridique. Cependant, la sensibilité de ces questions en fait une contrainte morale forte qui ne peut être sous-estimée.

²³ Les plus importantes étant : la convention sur l'amiante de 1986, la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs de 1981, la convention sur les produits chimiques de 1990, la convention sur les pires formes de travail des enfants de 1999.

²⁴ Bangladesh, Chine, Inde, Pakistan et Turquie

²⁵ Qui a été utilisée dans le cas de l'ex porte-avions Clemenceau.

1.3. Les exportations de matériels de guerre en fin de vie nécessitent un cadre juridique sûr et des procédures claires.

La gestion du dossier de l'exportation de l'ex porte-avions Clemenceau a illustré toute la complexité du contexte dans lequel s'inscrit une opération de ce type.

Au plan juridique tout d'abord, les ministères ont produit des analyses divergentes quant au droit applicable aux exportations de matériels de guerre en fin de vie.

Certains ministères (défense, finances et environnement) considéraient, en effet, que la qualification de matériel de guerre excluait l'application de la réglementation relative aux transferts de déchets, le ministère des affaires étrangères faisant une analyse différente qui concluait à l'application cumulative de ces réglementations.

Au final, la décision d'exportation du bâtiment après la phase de désamiantage réalisée en France comportait une prise de risque juridique, même si la décision de référé rendue le 30 décembre 2005 par le Tribunal administratif de Paris ne relevait pas de doute sérieux quant à la légalité de l'opération projetée et si une jurisprudence antérieure du Tribunal administratif de Lille²⁶ semblait pouvoir conforter l'analyse juridique effectuée dans le cas du Clemenceau.

Ceci s'explique non seulement par une incontestable difficulté à apprécier la portée exacte du droit international dans des domaines comme la protection de l'environnement mais aussi par le fait qu'aucun des ministères formellement impliqués dans le processus d'exportation n'était investi d'une légitimité suffisante pour prendre position sur des sujets extérieurs au champ des questions habituellement examinées par la CIEEMG.

Certes, il y a eu, dans la démarche retenue, une volonté incontestable de prendre en compte les nouvelles contraintes internationales en matière d'environnement : désamianter le navire en France puis l'exporter vers l'Inde pour un démantèlement final dûment contrôlé constituait une solution volontariste et novatrice, dans la mesure où elle entendait concilier une saine préoccupation économique avec une réelle prise en compte des obligations internationales en matière d'environnement et de santé.

Cette démarche tranchait avantageusement sur les pratiques plutôt laxistes constatées jusqu'à présent dans de nombreux pays.

Pour autant, elle s'est révélée insuffisante. La décision du Conseil d'Etat du 13 février 2006 a, en effet, souligné les limites d'une démarche empirique et confirmé la nécessité d'une conciliation plus stricte entre les procédures d'exportation des matériels de guerre et les engagements internationaux pris par la France en matière d'environnement et de santé.

Pour l'avenir, il est donc nécessaire de :

- mener, préalablement à l'examen du dossier d'exportation, une étude juridique et technique exhaustive dans le cadre de l'ensemble des

²⁶ TA Lille, 10 février 2005, Association Greenpeace France, n°0202312.

réglementations particulières auxquelles un matériel en fin de vie peut être soumis ;

- disposer d'une procédure interministérielle performante qui associe transparence, unicité du pilotage et mobilisation des capacités d'expertise disponibles.

2. Propositions pour une sécurisation juridique de la procédure d'exportation des matériels de guerre en fin de vie

2.1. Des pratiques différenciées chez nos principaux partenaires étrangers

Dans la majorité des pays européens disposant de forces armées conséquentes, et notamment d'une marine de guerre, les rédacteurs ont noté que la problématique de la fin de vie des matériels majeurs, et tout spécialement des navires de guerre, faisait l'objet d'approches différentes, parfois utilisées concurremment :

- cession d'occasion aux forces armées d'un autre pays (Pays-Bas, Norvège) ;
- dépollution et démantèlement sur le sol national (Pays-Bas) ;
- démantèlement sur le sol national mais après dépollutions successives réalisées au cours de la vie active des matériels à l'occasion des périodes d'indisponibilité pour entretien prolongé (Italie) ;
- démantèlement dans des pays membres de l'OCDE (Allemagne, Grèce).

Par ailleurs, plusieurs pays disposent de stocks de navires retirés du service en quantités variables et pour lesquelles aucune décision ne semble avoir été prise.

Hors d'Europe, le Japon démantèle tous ses matériels militaires en fin de vie, y compris les navires quel que soit leur tonnage, sur son sol national. Ce pays dispose d'installations appropriées.

Deux pays méritent un examen plus détaillé : les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Les Etats-Unis appliquent, pour leurs navires, des solutions diversifiées qui allient :

- des immersions de coques²⁷ avec ou sans réalisation de tirs d'entraînements sur ces cibles. Cette pratique fait l'objet d'un encadrement juridique strict, l'US Navy étant annuellement autorisée par l'agence fédérale de l'environnement (Environmental Protection Agency - EPA) à procéder à l'immersion d'un contingent réduit de coques. Ces dernières doivent, par ailleurs, avoir été préalablement dépolluées²⁸.
- des démantèlements réalisés dans des chantiers navals aux Etats-Unis²⁹
- face à l'insuffisance des structures existant aux Etats-Unis, des exportations de navires en fin de vie aux fins de démantèlement³⁰.

²⁷ Cf immersion de l'USS Oriskany le 17 mai 2006.

²⁸ Le coût d'une opération de dépollution d'une coque de porte-avions, dans ce cadre, serait de l'ordre d'une vingtaine de millions de dollars.

²⁹ Quatre chantiers seraient actuellement en mesure de réaliser ces opérations, selon la Maritime Administration (MARAD).

³⁰ C'est ainsi que quatre navires de l'US Navy ont été envoyés pour démantèlement dans le chantier britannique Able UK à Hartpool.

La pratique des immersions apparaît difficilement transposable en France, du fait de la ratification, par notre pays, d'instruments juridiques en réduisant très fortement la possibilité.

Confrontée à des difficultés du même ordre que celles de la France, la Grande Bretagne, qui a vendu plusieurs matériels d'occasion, dispose d'un important stock de navires de guerre désarmés et en attente de démantèlement.

Suite à des recommandations émises par la Chambre des Communes, le Gouvernement britannique vient de rédiger un projet de « Stratégie nationale sur le démantèlement des navires », actuellement soumise à la procédure de la consultation publique ³¹.

Très volontariste, elle repose sur la décision d'appliquer aux navires retirés du service actif, et notamment aux navires d'Etat, la réglementation européenne sur les déchets, entendue dans un sens strict.

Tout en privilégiant la voie de la cession d'occasion ³², la stratégie considère que toute exportation de navire en fin de vie doit répondre aux critères établis par le règlement 259/93 : au cas où une expertise indépendante serait dans l'impossibilité de considérer un navire comme déchet non dangereux, le Royaume-Uni s'interdit toute exportation hors OCDE ³³ et encourage même le développement de capacités nationales ou européennes de démantèlement.

La procédure, pilotée par le ministère en charge de l'environnement, s'applique intégralement aux navires de guerre.

Les rédacteurs, tout en reconnaissant le caractère novateur et vertueux de la démarche, soulignent cependant son aspect contraignant ³⁴ ainsi que la nécessité d'une étude approfondie de ses implications économiques. Le projet britannique développe, en effet, une vision essentiellement juridique mais ne comporte que des données très générales sur le coût de sa mise en œuvre, en Grande-Bretagne comme dans les autres pays européens.

Il reste que cette stratégie, cohérente et pragmatique, est une première en Europe. Elle paraît bien perçue au sein de la Commission européenne et pourrait servir de base à une démarche concertée des principaux pays concernés de l'Union européenne.

Proposition n° 01 : Développer, au sein de l'Union européenne et avec les principaux pays concernés, une démarche concertée pour déterminer des règles de conduite communes et étudier les modalités pratiques de réalisation de filières spécifiques de démantèlement pour les matériels militaires majeurs en fin de vie.

³¹ L'annexe 1 du projet de stratégie britannique (qui constitue le résumé de ses propositions) figure en annexe VII.

³² Assortie d'une expertise complète des matières dangereuse à bord, de clauses particulières visant soit à une information du gouvernement britannique en cas de futur transfert de propriété, soit à une obligation de retour du bâtiment en fin de vie pour démantèlement au Royaume-Uni, soit à introduire dans le contrat de vente des obligations particulières pour le démantèlement.

³³ La stratégie prévoit un processus d'examen au cas par cas (de l'état des navires comme des caractéristiques des installations de démantèlement), piloté par le ministère de l'environnement. La position de ce ministère est très restrictive vis-à-vis des exportations hors OCDE, considérant qu'un démantèlement dans ces pays, même réalisé dans des conditions satisfaisantes au regard de la protection de l'environnement, ne l'est pas au regard des conditions de travail existant dans les chantiers.

³⁴ A tout le moins pour les navires d'Etat, beaucoup moins pour les navires civils.

2.2. La nécessité du maintien du cadre général de la procédure d'exportation des matériels de guerre

La procédure d'exportation des matériels de guerre est lourde et contraignante ; elle exige un effort important pour de nombreux ministères. La nature des risques dont elle a pour but de prémunir l'Etat explique cependant qu'elle ne soit pas remise en cause.

Certes, une telle tentation pourrait exister dans le cas de l'exportation de matériels en fin de vie, tout spécialement pour ceux destinés au démantèlement : l'absence de perspective de réutilisation à des fins militaires ainsi que l'état parfois fortement dégradé des matériels peuvent conduire à envisager l'hypothèse d'un déclassement, qui permettrait l'exportation dans des conditions plus souples.

Même si rien ne l'interdit au cas par cas, les rédacteurs estiment que cette solution ne serait pas adaptée à la problématique spécifique posée par l'exportation de matériels complexes en fin de vie.

Le déclassement des armes et des munitions est rendu possible par la voie de la neutralisation³⁵. Déclasser un matériel plus complexe supposerait de le rendre impropre à un usage normal, ce qui conduirait à la destruction pure et simple (suppression de toutes ses capacités : tir, mobilité, protection etc...), autrement dit à sa dénaturation, c'est-à-dire une réduction à l'état de ferraille. Cette modalité est, par ailleurs, conforme à la « réduction » telle que définie au traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) signé à Paris le 19 novembre 1990.

Or, la détermination de procédés techniques de neutralisation des matériels complexes apparaît délicate.

Par ailleurs, il est permis de douter de la capacité d'une autorité quelconque à décider, en se privant, par là même des moyens de contrôle adéquats, qu'un matériel de guerre complexe ne répond plus à cette qualité et qu'il n'est dès lors plus justifiable des garanties apportées par la procédure d'exportation des matériels de guerre.

Enfin, la réglementation nationale relative à l'amiante interdisant à l'Etat de céder ce matériel, il en conserverait en tout état de cause la propriété jusqu'à la fin des opérations de démantèlement.

Les avantages procéduraux retirés d'un déclassement ne lui permettraient donc pas de s'exonérer de sa responsabilité de propriétaire.

Un souci de cohérence et de préservation de la responsabilité de l'Etat conduit donc les rédacteurs à ne pas proposer le déclassement des matériels de guerre en fin de vie comme aménagement possible de la procédure d'exportation³⁶. Ils considèrent, en effet, que cette solution n'apporte aucune réponse au problème posé par les réglementations propres à l'environnement et à la santé et qu'elle est, au contraire, porteuse de risques excessifs au plan de la sécurité générale de l'opération envisagée.

³⁵ Arrêté du 7 septembre 1995.

³⁶ A l'exception des cas particuliers évoqués page 5, en haut.

2.3. La formalisation du traitement préalable des questions relatives à l'environnement, à la santé et au droit du travail

Trois enseignements majeurs peuvent être retirés, sur ce point, de l'analyse du dossier de l'ex porte-avions Clemenceau :

- une exportation de matériel de guerre doit non seulement répondre aux conditions de sécurité dont la procédure d'exportation, dans son état actuel, a pour objet de s'assurer, mais elle doit également respecter les réglementations particulières régissant les autres aspects de son exécution (respect de l'environnement, de la santé et de la protection des travailleurs etc...) ;
- le traitement de ces questions particulières doit être formalisé et intégré dans le cours même de la procédure d'exportation ;
- une large anticipation est nécessaire de manière à éviter autant que possible toute précipitation préjudiciable à la sérénité du processus décisionnel.

Les développements ci-dessous présentent différentes mesures destinées à répondre à ces problématiques. L'annexe V récapitule la procédure d'exportation des matériels de guerre en fin de vie complétée par les étapes supplémentaires proposées par les rédacteurs.

2.3.1. La nécessité d'une large anticipation

Toutes les armées disposent d'un plan de retrait des matériels en service à moyenne échéance, largement tributaire des prévisions de mise en service de matériels nouveaux. Sous cette dernière réserve, le tableau figurant en annexe III montre que la marine, par exemple, dispose de réelles possibilités d'anticipation.

Cependant, le traitement complet et rationnel d'une future décision de retrait du service d'un matériel majeur nécessite, dès la planification de ce retrait³⁷, une étude exhaustive portant sur la destination finale du matériel : cession d'occasion à un Gouvernement étranger, utilisation à des fins spécifiques au sein du ministère de la défense (brise-lames pour les navires par exemple) ou démantèlement.

Parallèlement à cette étude, il convient également, dès la planification du retrait, d'engager une expertise complète pour déterminer le plus précisément possible les substances ou matières dangereuses utilisées pour la construction ou la maintenance du matériel.

Un large recours à des organismes d'expertise indépendants doit être envisagé pour d'évidentes raisons de sécurité juridique.

Pour les navires de guerre, la démarche proposée revient à faire réaliser, au fur et à mesure des prévisions de retrait, un « passeport vert³⁸ » pour chaque

³⁷ Une anticipation minimale de deux ans par rapport à la date prévue de retrait du service serait de nature à permettre au ministère de la défense d'envisager une gamme étendue de solutions.

³⁸ Document prévu par la résolution A.962 (23) adoptée par l'OMI le 5 décembre 2003 (23^e session) et qui consiste en un inventaire formalisé des matières et produits dangereux se trouvant à bord des navires.

bâtiment, l'idéal étant cependant qu'un effort budgétaire soit rapidement consenti afin que chaque navire en service en soit doté ³⁹.

Pour les matériels terrestres ou aériens, il s'agit de faire réaliser une cartographie des matériaux ou produits dangereux.

Proposition n° 02 : Pour chaque prévision de retrait du service d'un matériel de guerre complexe, faire réaliser avec un préavis suffisant une étude préalable portant sur la destination finale du matériel.

Proposition n° 03 : Parallèlement à cette étude, et tant que les matériels de guerre majeurs ne disposent pas d'une cartographie précise des matières dangereuses qu'ils comportent, faire réaliser une expertise indépendante destinée à éclairer la décision relative à leur destination finale.

Proposition n° 04 : Prendre les dispositions pour doter progressivement tous les bâtiments de la marine nationale en service d'un passeport vert.

Proposition n° 05 : Pour les matériels de guerre terrestres ou aériens, en service ou réformés, faire réaliser progressivement une cartographie des substances ou matériaux dangereux qu'ils comportent.

Les rédacteurs sont conscients des charges supplémentaires que ces propositions entraîneront pour le ministère de la défense. Ils soulignent néanmoins qu'il s'agit de faire face, dans de bonnes conditions de sécurité juridique, à des problématiques nouvelles et inéluctables, le dossier de l'ex porte-avions Clemenceau ayant démontré qu'il y avait quelque avantage pour l'Etat à les anticiper.

2.3.2. L'intégration des questions relatives à l'environnement et à la protection des travailleurs dans le cours de la procédure d'exportation

Dès lors que la destination finale du matériel dont le retrait est envisagé est l'exportation (cession d'occasion ou exportation aux fins de démantèlement) la saisine de la CIEEMG devient inéluctable.

Pour les matériels destinés au démantèlement, il importe qu'une étape supplémentaire soit introduite dans la procédure actuelle en amont de la CIEEMG, de telle sorte que la commission puisse disposer, parallèlement aux avis émis par les représentants des ministères ayant voix délibérative sur les questions qui leur sont soumises, d'un avis exprimé par les ministères

³⁹ Il va de soi qu'un autre effort important devra être consenti pour expertiser le stock des bâtiments déjà retirés du service.

techniquement compétents en matière d'environnement et de droit du travail sur ces sujets.

La nécessité d'une formalisation de cette étape est apparue nettement à l'examen du dossier de l'ex porte-avions Clemenceau.

Certes, une consultation interministérielle a été engagée à l'initiative du SGDN ⁴⁰ sur le point de savoir s'il convenait ou non de considérer la coque comme un déchet et, par conséquent, de lui appliquer la réglementation correspondante, ce qui constituait une novation par rapport au schéma habituel de la procédure d'exportation des matériels de guerre.

Il apparaît aux rapporteurs que cette consultation doit être réalisée dans le cadre d'une procédure formalisée.

En pratique, cette consultation, dont l'initiative reviendrait au ministère de la défense, interviendrait, dans la procédure, au même stade que celui de l'examen, par les ministères de la défense, des affaires étrangères et des finances, des questions spécifiques qui leur sont soumises.

La consultation des ministères en charge de l'environnement et du travail donnerait lieu à des avis formalisés à joindre au dossier de passage en CIEEMG. Le président de la CIEEMG pourra ainsi constater qu'un avis contradictoire et autorisé atteste de la sécurisation juridique et technique de l'opération sur la plan de l'environnement, de la santé et du droit du travail.

Les rédacteurs ont étudié une solution dans laquelle le secrétariat général du gouvernement (SGG) serait chargé d'organiser une consultation préalable à la CIEEMG. Au terme de cette étape juridique et technique, la CIEEMG n'aurait pas à examiner les avis émis par les ministères en charge des questions relatives au droit de l'environnement ou au droit du travail et elle pourrait ainsi demeurer dans le strict champ de sa compétence actuelle.

Les rapporteurs, pour leur part, ne retiennent pas cette solution qui alourdirait le processus décisionnel, introduirait un risque de dilution supplémentaire des responsabilités et priverait l'instance chargée de préparer la décision du Premier ministre de l'ensemble des données relatives à la problématique.

Par ailleurs, les rédacteurs, bien que la sensibilité des questions traitées par la CIEEMG ne leur ait pas échappé, proposent que, pour l'examen des dossiers d'exportation de matériels de guerre dans lesquels interviennent des questions liées au droit de l'environnement et au droit international du travail, la composition de la CIEEMG puisse être élargie en tant que de besoin, à l'initiative de son président, à un représentant de chacun de ces ministères, en tant qu'experts techniques et pour les seuls sujets relevant de leur compétence, sans toutefois que ces derniers disposent d'une voie délibérative⁴¹.

⁴⁰ Sans que la lettre de sa mission, telle qu'elle découle du décret n°55-965 du 16 juillet 1955, l'y oblige.

⁴¹ Le président de la CIEEMG pourra convoquer, à son initiative, les représentants des deux ministères techniques dans des cas limitatifs (par exemple en cas de désaccord entre ces ministères et le ministère de la défense) et pour des questions précises. Les experts des ministères de l'environnement et du travail n'ont pas vocation à assister à la totalité des débats, dont ils n'ont pas à connaître.

Proposition n° 06 : Modifier l'article 2 du décret n°55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la commission interministérielle d'exportation des matériels de guerre (CIEEMG) pour prévoir expressément, dans les cas limitatifs qui y sont mentionnés, la possibilité d'une participation, en qualité d'experts, de représentants des ministères en charge de l'environnement et du travail.

Proposition n° 07 : Modifier l'instruction portant règlement intérieur de la CIEEMG de manière à intégrer, dès le dépôt d'une demande d'agrément préalable pour une exportation de matériel de guerre en fin de vie, la saisine des ministères en charge de l'environnement et du travail, pour compléter, sur ces questions particulières, l'étude conduite par les autres ministères parties à la procédure.

Pour les aspects liés au droit de l'environnement, il s'agira avant tout, pour le ministère de l'environnement, de s'assurer que les éléments d'information fournis sur cette question par le ministère de la défense (« passeport vert » ou cartographie des matériaux dangereux) sont compatibles avec les exigences de la réglementation internationale et que le type d'opération envisagé par la demande d'exportation est techniquement et juridiquement possible ⁴².

En matière de droit du travail, les rapporteurs se sont interrogés sur le niveau des conditions à retenir pour fonder l'avis du ministère compétent :

- n'exporter qu'à condition que les installations de démantèlement du pays destinataire appliquent les normes européennes en matière de droit du travail : la force symbolique de cette position se heurte cependant à la question du réalisme dans l'équilibre économique des contrats, à l'ingérence qu'elle représente dans une matière relevant de la souveraineté des Etats et à la difficulté des contrôles à réaliser.
- se contenter de l'application, dans la législation de l'Etat destinataire, des conventions de l'OIT : le caractère vague de ces dernières expose alors à un important risque médiatique et à une position moralement difficilement tenable.
- s'appuyer sur les recommandations spécifiques émises par l'OMI ⁴³ qui, malgré leur caractère relativement imprécis et leur absence de force contraignante, représentent la seule tentative, au plan international, d'avancer vers une amélioration des conditions de travail dans les installations des pays d'Asie du Sud ⁴⁴.

Les rapporteurs recommandent de se référer aux recommandations émises par l'OMI en les renforçant par le recours à la voie contractuelle, de manière à rechercher la protection maximale de la santé des travailleurs dans les limites de la faisabilité économique de l'opération.

⁴² Exportation au sein de l'Union européenne, dans un pays de l'OCDE ou hors OCDE, après, le cas échéant, une première phase de dépollution réalisée en France ou en Europe.

⁴³ Directives techniques pour la gestion écologiquement rationnelle du démantèlement intégral ou partiel des navires (UNEP/CHW.6/23, 8 août 2002).

⁴⁴ C'est la position retenue, en l'état, par la stratégie nationale britannique évoquée au paragraphe 2.1.

A cet égard, les dispositions contenues dans le contrat de démantèlement de l'ex porte-avions Clemenceau étaient novatrices et peuvent constituer une base de départ intéressante (formation des intervenants, fourniture de matériels de protection, contrôles exercés par des experts français etc...) ⁴⁵.

De telles dispositions restent néanmoins à concilier avec l'équilibre économique des contrats.

Elles sont cependant les seules à pouvoir entraîner une amélioration des conditions de travail susceptibles d'être appliquées dans les installations qui pourraient avoir à traiter des matériels de guerre exportés par le gouvernement français en attendant les résultats des négociations en cours sous l'égide de l'OMI (dont il faut souhaiter qu'elles intègrent, à terme, les aspects relatifs au droit du travail).

Proposition n° 08 : Dans l'attente de conventions internationales adéquates, encourager le recours, par la voie contractuelle, à des dispositions concrètes de nature à améliorer significativement la protection des travailleurs intervenant sur des matériels de guerre exportés lors de leur démantèlement.

2.4. La clarification des responsabilités pour l'aliénation des matériels

Le paragraphe 1.1.4.2 a souligné la situation confuse créée par la coexistence, dans la procédure d'exportation des matériels de guerre en fin de vie, des responsabilités d'un service demandeur (la défense) et d'un service en charge de l'aliénation (les domaines).

S'agissant de matériels complexes et très spécifiques, la compétence du service des domaines est fort limitée. Il est reconnu que cette administration apporte une plus-value intéressante lors d'opérations de vente de biens immobiliers ou de biens mobiliers « classiques », y compris les appareils de l'armée de l'air pour lesquels une coopération satisfaisante existe entre les deux services. Il apparaît cependant que tel n'est pas le cas pour les opérations d'aliénation de matériels de guerre complexes destinés à l'exportation.

Pour remplir, dans ce cadre, la mission qui lui est confiée par les articles L.67 et suivants du Code des domaines de l'Etat, le service des domaines doit avoir recours aux services techniquement compétents du ministère de la défense. La demande d'exportation, déposée par l'état-major, s'appuie sur un contrat, préparé techniquement par ce dernier, mais qui, en cas d'agrément préalable, sera négocié et, éventuellement signé, par le service des domaines.

Une telle situation est génératrice de confusion et nécessite d'être clarifiée.

Conscients de l'inadaptation de la réglementation à ces sujets particuliers, le ministère de la défense et le ministère du budget avaient signé, en 1980, un protocole portant sur les modalités de vente des matériels de guerre et matériels assimilés.

⁴⁵ En matière de démantèlement de navires, par exemple, la réalisation de docks secs s'avère déterminante car elle permet l'installation, au plus près de la coque, de matériels lourds de manutention et de découpe, favorise le confinement des matières dangereuses et facilite la lutte contre la contamination de l'environnement.

Réactualisé le 19 juin 2000, il prévoit notamment la compétence exclusive du ministère de la défense pour l'aliénation par voie de vente à l'exportation de matériels de guerre limitativement énumérés. Il figure à l'annexe VI.

Regrettant que ce texte n'ait pas été mis en œuvre pour l'exportation de la coque de l'ex porte-avions Clemenceau (qui s'inscrivait pleinement dans son objet), les rédacteurs en soulignent l'intérêt dans l'attente d'une réforme, en cours de préparation, du Code de la propriété publique qui devrait intégrer ses dispositions dans le domaine réglementaire.

Proposition n° 09 : Dans l'attente d'une modification du Code de la propriété des personnes publiques, appliquer aux exportations de matériels de guerre en fin de vie le protocole signé le 19 juin 2000 entre le ministre de la défense et le secrétariat d'Etat au budget.

Enfin, il convient de ne pas limiter cette question à ses aspects relatifs à l'organisation des responsabilités entre ministères.

En cohérence avec les objectifs de la LOLF (mise en place d'une comptabilité générale) les rédacteurs considèrent favorablement le projet de réforme en cours visant à étendre à la vente des biens meubles (dont font partie les matériels de guerre) le bénéfice du retour au service propriétaire du prix de la vente du bien, comme cela est déjà le cas pour l'aliénation des immeubles.

Une telle disposition ne pourra qu'inciter les services propriétaires à entrer dans la logique des provisions pour démantèlement, nécessaire à la réalisation du bilan qui leur sera demandé.

Elle devrait, de ce fait, clarifier définitivement les responsabilités et renforcer la cohérence, sur le long terme, de la gestion de la totalité de la vie des matériels de guerre majeurs.

2.5. La nécessité d'une rationalisation des structures internes du ministère de la défense

Pour l'heure, au sein du ministère de la défense, chaque armée gère la totalité du cycle de vie de ses matériels à compter de leur admission au service opérationnel et jusqu'à leur élimination.

Cette mission est principalement réalisée par les services spécialisés que sont la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT), le service de soutien de la flotte (SSF) et le service intégré de maintenance des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), la délégation générale pour l'armement (DGA) étant, pour sa part, principalement en charge des phases de conception et de réalisation antérieures à la mise en service.

Dans l'examen qu'ils ont mené de l'ensemble du processus aboutissant à l'élimination d'un matériel de guerre en fin de vie, les rapporteurs se sont interrogés sur la pertinence et l'efficacité de ce dispositif propre au ministère de la défense.

La gestion des matériels par logique de milieu et en liaison étroite avec les forces qui en sont l'utilisateur final s'avère cohérente pour les matériels en service.

Pour les matériels définitivement retirés du service, en revanche, le dispositif actuel pose question.

Les armées font face, en ce domaine, à des problématiques s'apparentant fort à des questions de nature industrielle, touchant des domaines techniquement complexes et nécessitant une vision à long terme ainsi, on l'a vu, que de financements dont elles ne disposent pas.

Les stocks de matériels militaires retirés du service sont, en effet, importants et ils sont amenés à croître mécaniquement au cours des années à venir ⁴⁶.

Or, aucune politique d'ensemble sur l'élimination de ces matériels n'ayant été arrêtée par le ministère de la défense, chaque armée se trouve investie de cette responsabilité qui, et cela est compréhensible, n'entre pas dans les priorités de son état-major, que ce soit en matière de planification ou de financement.

L'absence d'orientations et de décisions en la matière, jointe à l'accroissement des parcs, alourdit considérablement le passif et reporte mécaniquement sur l'avenir la charge, notamment financière, de son élimination.

Par ailleurs, il est clair que toutes les armées seront concernées à l'avenir, à des degrés divers, par les problématiques d'élimination de leurs matériels dans des conditions acceptables au plan du respect de l'environnement et du droit du travail.

Dans ce contexte, les rapporteurs souhaitent souligner qu'une rationalisation s'impose et ils proposent la mise sur pied, au sein du ministère de la défense, d'une structure exclusivement en charge de la gestion de la fin de vie de l'ensemble des matériels.

Disposant d'une vision globale générale et d'une compétence particulière qui en ferait l'interlocuteur de l'ensemble des services de l'Etat concernés, cette entité, qui pourrait être soit créée au sein de la DGA, soit constituée par mutualisation des services compétents des actuels gestionnaires des matériels, aurait en charge la gestion de la fin de vie des matériels ⁴⁷ dans quatre domaines particuliers :

- veille juridique ;
- veille technologique ;
- définition des processus industriels d'expertise et de dépollution ;
- vente.

Une telle structure ⁴⁸ serait de nature à rationaliser la politique du ministère de la défense en la matière.

Proposition n° 10 : Etudier la mise sur pied d'une structure unique responsable, au sein du ministère de la défense, de la gestion de la fin de vie des matériels.

Enfin, les rédacteurs souhaitent souligner, pour l'avenir, toute l'importance qui s'attache à la prise en compte effective par le ministère de la défense de la problématique concrète du démantèlement des matériels dans les dispositions régissant la conduite des programmes d'armement ⁴⁹ mais, surtout, dans le financement des programmes futurs.

⁴⁶ Cf. annexe III

⁴⁷ Avec l'autorité et les moyens suffisants pour une action efficace sur les parcs gérés par les armées.

⁴⁸ Que les rédacteurs, eu égard à la problématique industrielle prédominante dans ce domaine, préféreraient, pour leur part, voir créer au sein de la DGA.

⁴⁹ Instruction générale n°1514 en particulier.

CONCLUSION

Au terme de leur analyse, les rapporteurs considèrent que l'exportation de matériels de guerre en fin de vie est soumise non seulement à la réglementation spécifique qui s'applique à ces matériels mais aussi aux règles de droit qui s'imposent dans le domaine de l'environnement, et tout particulièrement au règlement 259/93 du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

Certes, cette réglementation complexe comporte certaines ambiguïtés, notamment pour ce qui est le cœur du sujet : l'exportation de navires de guerre en fin de vie.

Les entretiens que les rapporteurs ont eu à la Commission européenne avec les représentants des directions générales environnement et industrie n'ont pas permis de lever certaines interrogations, ce que seule permettrait une décision de la Cour de Justice des communautés européennes, mais cette juridiction n'est pas actuellement saisie.

Néanmoins, ces ambiguïtés ne sauraient fonder une doctrine, compte tenu de la grande sensibilité politique de ces questions, relayée sans difficulté dans les opinions publiques.

Il apparaît donc que la seule voie possible est celle d'un démantèlement dans un pays de l'Union européenne ou de l'OCDE, dès lors qu'il n'est pas prouvé par une expertise indépendante que le navire contient moins de 0,1 % d'amiante et aussi dans la mesure où le chantier de destination n'assure pas des conditions de travail humainement acceptables et vérifiables.

Dès lors, les rapporteurs suggèrent de s'orienter vers des solutions élaborées en concertation au niveau européen, car ce sont les seules qui permettraient d'assurer la sécurité juridique et technique recherchée.

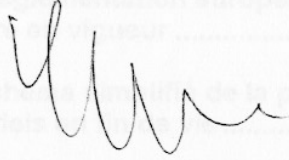
Par ailleurs, le volume de matériels de guerre en fin de vie de toute nature devant être démantelés dans les prochaines années, ainsi que les faiblesses des procédures actuelles constatées lors de l'analyse, conduisent les rapporteurs à suggérer diverses évolutions de ces procédures dans le but de rechercher une meilleure anticipation et une rationalisation dans la répartition des responsabilités.

Enfin, les rapporteurs appellent tout particulièrement l'attention sur l'urgence qui s'attache au lancement d'une analyse économique détaillée des perspectives de création d'une filière européenne de démantèlement des navires.

Même si l'examen approfondi de stratégies potentielles sort du champ de la mission, les rapporteurs soulignent qu'un éclairage doit être rapidement donné

au Gouvernement sur les avantages et inconvénients des diverses possibilités, tout particulièrement pour éviter que les choix qui seront effectués pour le démantèlement de l'ex Clemenceau n'aient pour effet de biaiser, compte tenu des investissements lourds qui auront été consentis pour ce chantier, toute l'analyse stratégique restant à mener.

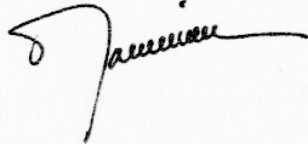
Yvon OLLIVIER
Inspecteur général des Finances



Jean-Michel PALAGOS
Contrôleur général des armées



François LAUMONIER
Inspecteur des Affaires Etrangères



François BARTHELEMY
Ingénieur général des Mines



Jean-Pierre DUDOGNON
Contrôleur des armées



Denis BARBET
Inspecteur des Affaires Etrangères

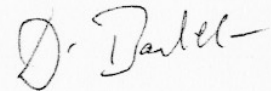


Table des annexes

ANNEXE I Lettre de mission.....	30
ANNEXE II Personnalités rencontrées	33
ANNEXE III Matériels majeurs retirés du service dans les armées	36
ANNEXE IV Réglementation européenne en matière de transfert de déchets - Schéma de la procédure en vigueur	39
ANNEXE V Schéma simplifié de la procédure d'exportation de matériels de guerre - Cas des matériels en fin de vie	41
ANNEXE VI Protocole du 19 juin 2000 entre le ministère de la défense et le secrétariat au budget	43
ANNEXE VII - Projet de stratégie nationale britannique sur le démantèlement des navires.....	46
- Réponses du Royaume-Uni aux questions posées par le groupe d'enquête	46

ANNEXE I

Lettre de mission

PREMIER MINISTRE
LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 08 MAR. 2006

N° - 3 0 0 0

NOTE

à l'attention de
Monsieur le directeur du cabinet civil et militaire
du ministre de la Défense

Objet : Groupe d'enquête interministériel sur les exportations des matériels de guerre en fin de vie.

Les difficultés rencontrées dans l'exportation de la coque de l'ex porte-avions Clemenceau ont fait apparaître le besoin de réexaminer les procédures mises en œuvre en matière d'exportation des matériels de guerre en fin de vie.

Dans les prochaines années, certains de ces matériels seront retirés du service dans les forces françaises et seront exportés pour des usages non militaires ou pour destruction.

Il convient de s'assurer que les procédures d'exportation en vigueur pour ces cas particuliers ne sont pas en contradiction avec nos engagements internationaux en matière d'environnement et de santé.

A cette fin, le Premier ministre a décidé de constituer un groupe d'enquête interministériel comprenant un représentant du contrôle général des armées, de l'inspection générale des finances, du conseil général des mines, de l'inspection générale des affaires étrangères et du secrétariat général de la défense nationale.

Ce groupe sera piloté par le ministère de la défense et pourra s'appuyer sur les services compétents des autres ministères concernés.

Il a pour mandat :

- de faire le point des difficultés concrètes que présentent ces exportations par rapport aux normes de santé, de protection des salariés et de respect de l'environnement dans les pays de destination potentiels ainsi qu'au regard des engagements internationaux de la France dans ces domaines ;

- Au vu des difficultés identifiées, de proposer les mesures qui permettraient d'y répondre afin d'empêcher toute situation juridique à risque ;
- En particulier, de proposer les améliorations des procédures d'exportation en vigueur pour assurer leur conformité avec nos engagements internationaux en matière d'environnement et de santé.

Ses conclusions sont attendues pour fin mai 2006.

Je vous demande de bien vouloir désigner, au plus tard pour le 15 mars, votre représentant au sein de ce groupe d'enquête, en me tenant informé.


Pierre MONGIN

ANNEXE II

Personnalités rencontrées

ANNEXE II

Personnalités rencontrées

Premier ministre

M. Francis DELON, secrétaire général de la défense nationale
M. le contre-amiral AUBRIOT, conseiller pour la défense du SGDN
M. le colonel LEONARD, sous-directeur des exportations de matériels de guerre au SGDN
M. Xavier de la GORCE, secrétaire général de la mer
M. l'ingénieur général de l'armement LEBACQ, chef de la mission interministérielle sur le démantèlement des navires en fin de vie
M. Rémy LEFEVRE, secrétariat général aux affaires européennes

Ministère de la défense

Mme Catherine BERGEAL, directrice des affaires juridiques
M. Jean de PONTON d'AMECOURT, directeur des affaires stratégiques
M. l'ingénieur général COLLET BILLON, adjoint au délégué général pour l'armement
M. le général de corps d'armée CUCHE, major général de l'armée de terre par intérim
M. le général de corps aérien PALOMEROS, major général de l'armée de l'air
M. le vice-amiral d'escadre FORISSIER, major général de la marine nationale
M. le général de division BERTHELEMY, directeur central du matériel de l'armée de terre
M. le général VERNA, sous-chef équipements, plans, finances, état-major de l'armée de terre,
M. le contre-amiral TEULE, sous-chef opérations logistique, état-major de la marine
M. le général AUBERT, sous-chef emploi-soutien, état-major de l'armée de l'air
M. le général BERTHET, sous-chef plans-programmes, état-major de l'armée de l'air
M. Laurent GIOVACHINI, délégation générale pour l'armement, directeur des programmes
M. le commissaire en chef de deuxième classe MARTINEAU, direction centrale du commissariat de la marine

Ministère des affaires étrangères

Mme Edwige BELLARD, directrice des affaires juridiques
M. Jean-Luc FLORENT, adjoint à la directrice des affaires juridiques
M. Michel TRINQUIER, DAJ, sous-directeur du droit de la mer
Mlle Sheraz GHASRI, DAJ, sous-direction du droit international économique et du droit communautaire

Ministère des finances

M. Vincent MAZURIC, chef du service de l'application, direction générale des impôts
M. Daniel DUBOST, sous-directeur des domaines, direction générale des impôts
M. Philippe KEARNEY, sous-directeur du commerce international, direction générale des douanes et droits indirects

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Mme LAMY, direction des relations du travail
Mme Anne-Laure FAUQUET, DRT, bureau de la protection de la santé en milieu de travail
Mme Christel ROUGY, DRT, bureau de la protection de la santé en milieu de travail

Ministère de l'écologie et du développement durable

M. Hervé VANLAER, sous-directeur des produits et des déchets, direction de la prévention des pollutions et des risques

Mme Pascale CLOCHARD, sous-direction des produits et des déchets, chargée de mission

Commission européenne, Bruxelles

M. Mogens Peter CARL, directeur général de l'environnement

M. Nicolas THERY, inspecteur général des finances, conseiller du directeur général de l'environnement

M. Thomas ORMOND, direction générale de l'environnement

M. Nicholas BANFIELD, direction générale de l'environnement, chargé de la programmation stratégique et de l'évaluation

Martin POHLMANN, direction générale de l'environnement, développement durable et consommation

M. Ronald VOPERL, direction générale de l'industrie

Mme Charlotte DUPUIS, direction générale de la concurrence, direction de la politique des aides d'Etat

Mme Anna Angela Bobo REMINJ, European Maritime Safety Agency

Royaume Uni, Londres

M. Neil THORNTON, ministère de l'environnement, de l'agriculture et des affaires rurales, directeur de la qualité de l'environnement et des déchets

M. Roy WATKINSON, Ministère de l'environnement, chargé de mission

Mme Susan WINGFIELD, Ministère de l'environnement, chargée de mission, rédactrice de la UK Ship Recycling Strategy

M. John SIMKINS, ministère de la défense, directeur de la Disposal Services Agency (DSA)

M. Richard NORRIS, ministère de la défense, DSA, directeur des opérations

M. Peter GRANT, ministère des transports, chargé de mission

M. le contre-amiral Jacques LAUNAY, ambassade de France, attaché de défense

M. le capitaine de vaisseau GAUTIER, ambassade de France, attaché naval

M. le capitaine de vaisseau Nicholas BUTLER, attaché de la Royal Navy à Paris

ANNEXE III

Matériels majeurs retirés du service dans les armées

ANNEXE III

Matériels majeurs retirés du service actif dans les armées

Marine nationale

Années	Coques retirées avant 2005	Retrait du service à partir de 2006	Total
2005	71		71
2006		15	86
2007		5	91
2008		6	97
2009		6	103
2010		17	120
2011		18	138
2012		21	159
2013		17	176
2014		9	185
2015		15	200
2016		11	211
2017		8	219
Total	71	148	219

Armée de terre

Retraits du service effectifs (2004-2006) et prévisions de retrait (2006-2009)

Matériels	2004	2005	2006	2006/2009
Chars AMX 30 B2 et D	0	0	0	356
AMX 10 P	0	12	1	105
Canons AUF1	0	0	0	91
VAB	0	1	0	0
Hélicoptères Gazelle	4	8	13	42
Hélicoptères Puma	4	7	6	4

Matériels stockés

L'armée de terre dispose d'un parc de **435 blindés lourds** retirés du service et stockés dans un établissement du matériel.

Elle élimine également chaque année environ **5000 tonnes** de munitions et dispose d'un stock total de 27000 tonnes de munitions à éliminer.

Aucun de ces matériels n'est exporté aux fins d'élimination.

Armée de l'air

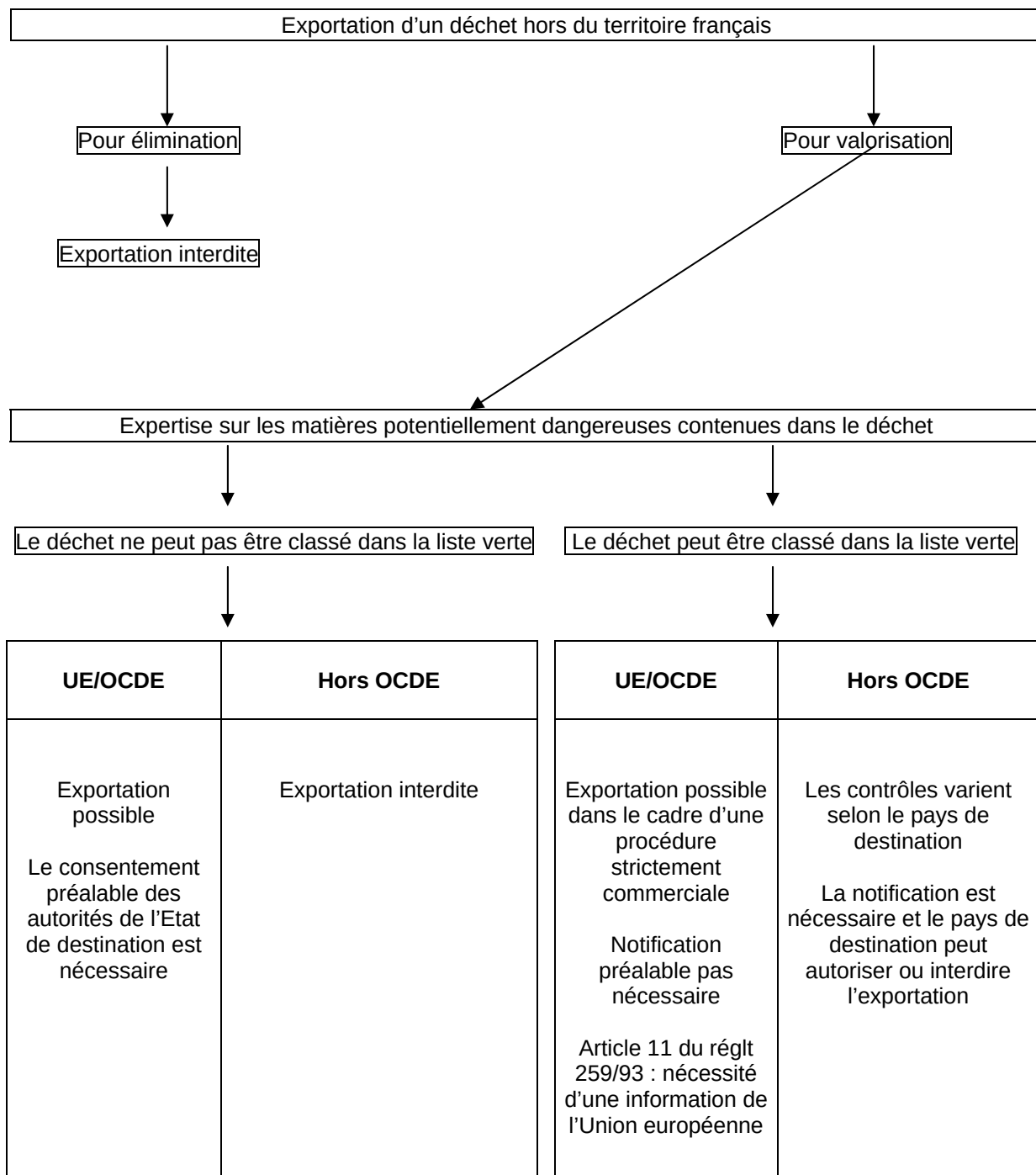
AERONEFS RETIRES DU SERVICE DE 1996 à avril 2006												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
JAGUAR A	8	9	5	7	5	23	4	4	10	9		84
JAGUAR E		4	2	1	5	10		3	1	4		30
MF1C						1	8	19	2			30
MF1B		2										2
MF1 CR							1		1			2
MF1 CT									2	13		15
MIVP	7	3						1		7		18
MXX			1			1	1	3	2	3	1	12
ALPHAJET		1								3		4
C160		1		1		4				2	4	12
DC8			1			1			1	2		5
N262					6	3	4	4	7			24
MS760	1	1	2	1	2	4						11
DHC6			2		2							4
EPSILON		1	2				1			2	2	8
CAP10	1	1										2
CAP231							2					2
D140										1		1
ALII	7											7
ALIII	2	3	9						3			17
ECUREUIL										3	3	6
PLANEURS		1	2		3	3	5					14
TOTAL	26	27	26	10	23	50	26	34	29	49	10	310

ANNEXE IV

Réglementation européenne en matière de transfert de déchets Schéma de la procédure en vigueur

ANNEXE IV

Réglementation européenne en matière de transfert de déchets Schéma de la procédure en vigueur

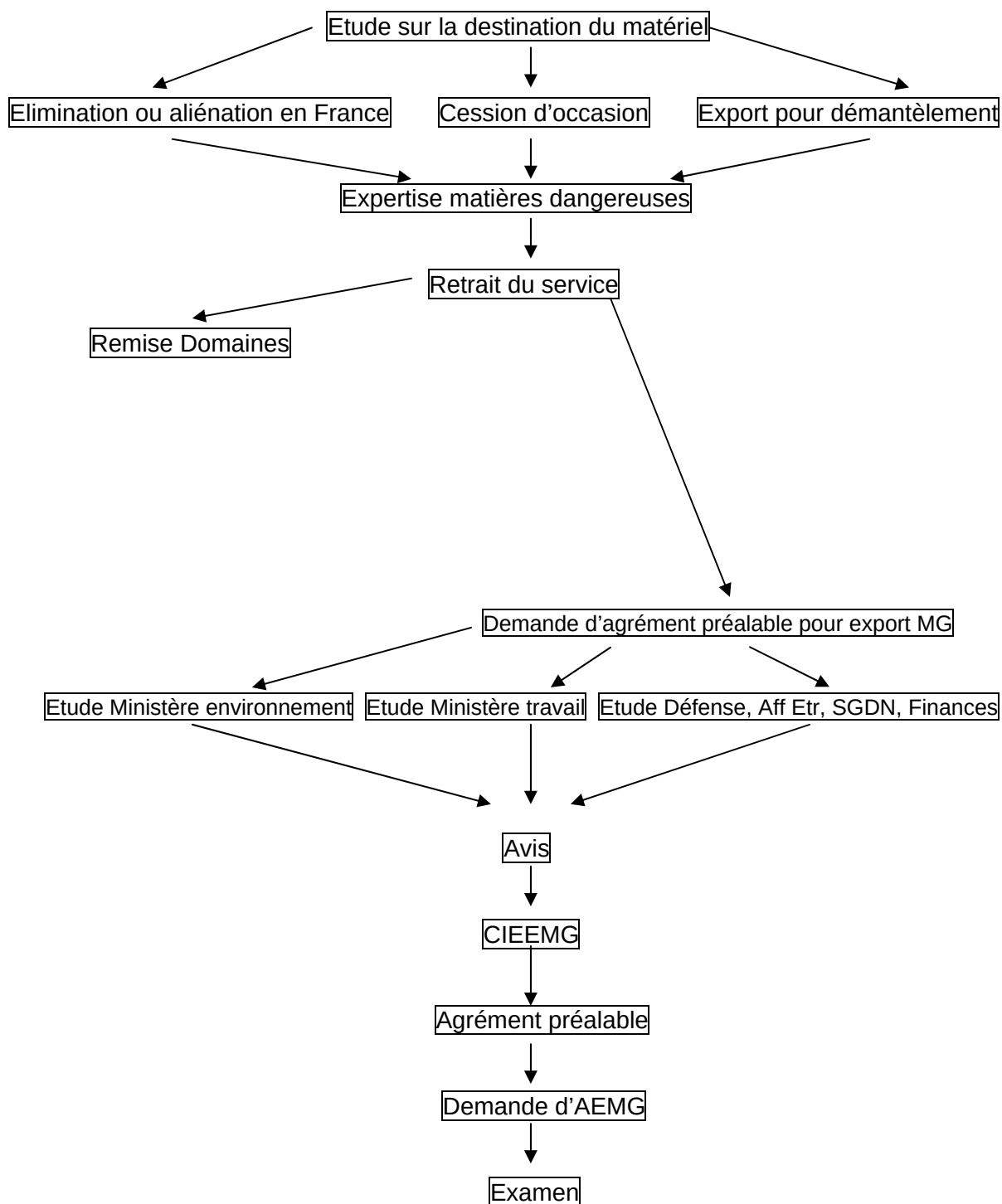


ANNEXE V

Schéma simplifié de la procédure d'exportation de matériels de guerre Cas des matériels en fin de vie Proposition

ANNEXE V

Schéma simplifié de la procédure d'exportation des matériels de guerre Cas des matériels en fin de vie Proposition



ANNEXE VI

Protocole du 19 juin 2000 entre le ministère de la défense et le secrétariat au budget

ANNEXE VI

Protocole du 19 juin 2000 entre le ministère de la défense et le secrétariat au budget

C. 232-1

PROTOCOLE

entre

le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

et

le ministre de la défense

EXPOSE PREALABLE

Les articles L.67 et suivants du code du domaine de l'Etat disposent que doivent être remis au service des domaines, aux fins d'aliénation, tous les objets mobiliers et matériels quelconques dont les services de l'Etat n'ont plus l'usage et ont décidé la vente pour quelque motif que ce soit.

Afin de concilier la réglementation domaniale et les règles particulières qui s'attachent au commerce des matériels de guerre, un protocole adopté le 7 mai 1980 entre les ministres de la défense et du budget dispose que le ministère de la défense détient une compétence exclusive pour procéder à l'aliénation des matériels de guerre limitativement énumérés et destinés à l'exportation.

Depuis lors, le contexte dans lequel sont poursuivies les ventes dont il s'agit a évolué sur le plan tant juridique qu'économique, nécessitant une adaptation de ce protocole.

D'une part, au plan du droit, la liste de matériels de guerre et assimilés visée par le protocole doit être mise à jour pour tenir compte notamment des nouvelles définitions de matériels de guerre et assimilés telles qu'elles résultent des textes réglementaires récents. La nouvelle liste, annexée au présent protocole, prend en considération la définition des matériels de guerre et assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation telle qu'elle est définie par l'arrêté interministériel du 20 novembre 1991 modifié par l'arrêté du 9 mai 1997 pris en application du décret loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre armes et munitions.

D'autre part, d'un point de vue économique, il est apparu que certaines ventes de matériels de guerre à l'exportation pourraient être consenties dans des conditions financières plus intéressantes pour le Trésor si elles portaient dans le même temps sur des matériels d'accompagnement.

La conclusion d'un acte de vente mixte permet ainsi au ministère de la défense de céder les matériels de guerre et assimilés dont il n'a plus l'emploi ou a décidé la vente pour quelque motif que ce soit, et au service des domaines de vendre les biens autres que les matériels précités.

Enfin, il est apparu nécessaire de mieux concerter l'action de la direction générale des impôts (service des domaines) et des différents services livranciers du ministère de la défense, lorsque des considérations liées à la défense nationale, l'utilité publique ou l'opportunité militent en faveur de la cession amiable de certains biens sur le fondement de l'article L 69 du code du domaine de l'Etat.

Compte tenu des impératifs rappelés ci-dessus, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de la défense sont convenus de l'adoption d'un nouveau protocole qui, tout en conservant l'esprit de celui conclu le 7 mai 1980, puisse à la fois prendre en compte les modifications réglementaires relatives à la définition des matériels de guerre et assimilés et en élargir le champ d'application aux cessions amiables de biens de toute nature dont il convient de préciser les conditions de mise en oeuvre.

En conséquence de quoi, il a été conclu et décidé ce qui suit.

- Article 1 : Ventes à l'exportation de matériels de guerre et assimilés

La compétence exclusive du ministère de la défense pour aliéner des matériels est limitée aux seules ventes à l'exportation des matériels de guerre et assimilés définis par l'arrêté du 20 novembre 1991 modifié par l'arrêté du 9 mai 1997 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation.

La liste de ces matériels figure en annexe au présent protocole.

Cette compétence s'exerce sans préjudice des dispositions particulières qui pourraient s'appliquer à l'exportation ou aux transferts de certains matériels.

- Article 2 : Ventes simultanées à l'exportation de matériels de guerre et assimilés et de matériels d'accompagnement

Lorsque pour des considérations de défense nationale, le ministère de la défense entend associer dans un même contrat amiable des ventes de biens définis à l'article 1 du présent protocole et d'autres biens des armées, il en informe le ministère chargé du domaine (direction générale des impôts - service des domaines). Le ministère de la défense procède alors à l'identification du matériel non mentionné à l'article 1.

Après concertation avec le ministère de la défense, la direction générale des impôts fixe le prix des matériels non visés à l'article premier.

L'acte de vente mixte fait apparaître la distinction entre les deux types de biens et la ventilation du prix entre ces deux dernières catégories.

Il est préparé par le ministère de la défense puis transmis aux fins d'établissement au ministère chargé du domaine.

Il comporte également les signatures de l'acquéreur et des représentants des deux ministères concernés.

Le ministère de la défense et la direction générale des impôts se concertent pour organiser la remise et la vente dans les meilleurs délais.

- Article 3 : Ventes sur le marché national ou à l'exportation de biens autres que les matériels de guerre et assimilés

Lorsque pour des considérations de défense nationale, d'utilité publique ou d'opportunité, le ministère de la défense estime que certaines ventes de biens remis au Domaine, autres que celles mentionnées aux articles 1 et 2, doivent être poursuivies à l'amiable sur le fondement du troisième alinéa de l'article L 69 du code du domaine de l'Etat, il adresse sa demande accompagnée d'un avis motivé au ministère chargé du domaine (direction générale des impôts - service des domaines).

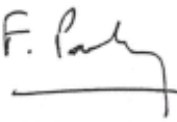
- Article 4 :

Le présent protocole et l'annexe qui lui est jointe annulent et remplacent le protocole du 7 mai 1980 ainsi que son modificatif du 11 octobre 1984.

Fait à Paris, le 19 juin 2000

Le Secrétaire d'Etat au Budget


Jean-Pierre RICHARD


Florence PARLY

ANNEXE VII

- Projet de stratégie nationale britannique sur le démantèlement des navires

(UK Ship Recycling Strategy)
(« Consultation Paper », mars 2006, annexe 1)

- Réponses du Royaume-Uni aux questions posées par le groupe d'enquête

(Londres, le 11 mai 2006)

Projet de stratégie nationale britannique sur le démantèlement des navires

Objectifs :

- Développer une approche stratégique du recyclage des navires sous pavillon britannique compatible avec les engagements du Royaume Uni en matière de développement durable.
- Encourager, à travers l'élaboration d'une ligne de conduite, le développement d'une capacité britannique de recyclage des navires en fin de vie d'une manière écologiquement rationnelle.

Politique en matière de navires d'Etat

- **Pour les navires destinés à une réutilisation** (cessions de matériels de guerre d'occasion ou réutilisation à des fins non militaires), le Gouvernement fera en sorte que soient incluses dans le contrat passé avec le nouvel acquéreur (autre Etat ou particulier) des clauses identiques aux engagements qu'il prendra pour le recyclage de ses propres navires :
 - o Mise à jour du passeport vert pendant toute la durée de l'utilisation du navire
 - o Pas de cession subséquente du navire sans le consentement du Gouvernement britannique
 - o Démantèlement du navire dans le respect de la réglementation (directives techniques de l'OMI sur le recyclage des navires et directives techniques de la Convention de Bâle sur le recyclage partiel ou complet des navires)
 - o Conformité des installations de démantèlement aux normes acceptables en matière d'environnement, de santé et de sécurité
- **Pour les navires destinés au recyclage**, le Gouvernement s'assurera que le contrat ne prévoit le démantèlement que dans des installations situées dans des pays de l'OCDE. Les installations devront répondre à des standards minimum en matière d'environnement, de santé et de sécurité. Les critères en seront spécifiés dans le contrat. Le Gouvernement respectera les principes du consentement préalable de l'Etat destinataire et ceux relatifs à la gestion écologiquement rationnelle, tels qu'ils figurent dans la Convention de Bâle.

Application de la réglementation sur le transfert des déchets et recommandations pour les propriétaires de navires

- La stratégie présente les différents contrôles en matière de déchets qui s'appliquent à l'exportation de navires en fin de vie sous pavillon britannique à partir de ports situés au Royaume-Uni et établit des recommandations à destination des propriétaires de navires.
- Le règlement européen 259/93 relatif au transfert des déchets transpose la Convention de Bâle dans l'ordre juridique de l'Union européenne et régit la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à destination et en provenance de l'Union. Le règlement européen édicte des normes précises pour les mouvements transfrontaliers de déchets, le point central de ces dernières étant une procédure de notification impliquant les autorités compétentes des pays d'origine, de transit et de destination. Le règlement 259/93 définit les déchets par référence à l'article 1(a) de la directive européenne (75-442) sur les déchets qui dispose : « *on entend par déchet : toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défait* ».
- Tout navire sous pavillon britannique exporté à partir d'un port britannique est susceptible de répondre à la définition d'un déchet et, de ce fait, d'être soumis au règlement européen sur le transfert des déchets.
- C'est pourquoi, en l'absence de tout instrument juridique relatif aux navires en fin de vie internationalement reconnu, le Gouvernement décide que :
 - o Lorsqu'un navire en fin de vie entrera dans le champ de la définition du déchet, le règlement européen sur le transfert des déchets lui sera appliqué ;

- o Toutes les importations de navires à des fins de démantèlement feront l'objet d'une notification selon la procédure fixée par la réglementation européenne ou les instruments juridiques existant au plan internationale (Convention de Bâle ou Décision de l'OCDE) ;
- o Toutes les exportations de navires sous pavillon britannique aux fins de démantèlement feront l'objet d'une procédure de notification conformément aux dispositions du règlement européen sur le transfert des déchets.
- Le Gouvernement recommande aux propriétaires de navires de se référer, à tous les stades de la procédure de vente d'un bâtiment aux fins de démantèlement, aux Directives techniques élaborées par l'OMI, en accordant une attention particulière aux points suivants :
 - o Etablissement de plans des navires avec leurs équipements pour faciliter les opérations de démantèlement
 - o Inventaire des matières dangereuses à bord et préparation d'un passeport vert (pour les bâtiments neufs et les navires existants)
 - o Choix d'une installation de démantèlement acceptable
 - o Préparation d'un plan de démantèlement du navire
 - o Dépollution préalable
 - o Dégazage
- Les propriétaires de navires sont invités à revoir leurs actuelles pratiques en matière de démantèlement dans la perspective de l'entrée en vigueur, à l'horizon 2008-2009, d'un instrument juridique contraignant élaboré par l'OMI.

Recommandations pour les installations de démantèlement

- Le Gouvernement encourage les autres pays membres de l'OCDE à envisager le lancement d'études destinées à améliorer l'information sur les capacités existantes et potentielles en matière de démantèlement de navires.

Amélioration des installations :

- Les travaux techniques conjoints menés sous l'égide de l'OIT, de l'OMI et de la Convention de Bâle sont les bienvenus et le Gouvernement assurera une participation à un niveau approprié.
- Pour améliorer les standards des installations de démantèlement situées dans les pays en développement, une approche progressive est nécessaire. Le processus de démantèlement des navires devra être conduit en référence aux préconisations techniques de l'OIT, de l'OMI et de la Convention de Bâle.
- Le Gouvernement s'attachera à développer des projets pertinents destinés à promouvoir un démantèlement des navires responsable, particulièrement à travers la mise en œuvre des Directives OMI, OIT et Convention de Bâle sur le démantèlement des navires. Il développera également un projet de coopération technique, fondé sur ces mêmes directives, pour aider à l'élévation du niveau des standards des installations situées dans les pays en développement et pour accroître leur capacité à conduire des démantèlements de manière écologiquement rationnelle.

Aspects internationaux

- Le Gouvernement encourage d'autres pays à entreprendre l'élaboration de leur propre stratégie en matière de démantèlement des navires, à passer en revue leur propre flotte lorsque cela s'avérera pertinent et à faire l'inventaire de leurs capacités nationales en matière de démantèlement.

**UK Response to French questions on Ship Recycling
French Embassy Meeting, 11 May 2006**

1) What are the motivations of the British government to develop a national strategy on the ship recycling?

The UK Ship Recycling Strategy has been developed as result of four key developments:

- the import of four decommissioned US naval ships to a facility in Northeast England (Able UK) in 2003 and the recommendations resulting from reviews of the import undertaken by the Environment Agency and Defra.
- recommendations resulting from the House of Commons Environment, Food and Rural Affairs (EFRA) Select Committee inquiry and subsequent report on 'Dismantling Defunct Ships in the UK' published in November 2004 (the EFRA report). The inquiry examined current international practices in ship recycling, the applicable international regulations and guidelines governing the industry. The report set out the core principles of responsible recycling of ships. It also recommended action to be taken at the UK level to improve standards in ship dismantling and that Government should develop a UK Ship Recycling Strategy.
- Government's response to the EFRA Committee report in January 2005, in which Government committed to the development of a UK Ship Recycling Strategy.
- concern over the lack of a global regulatory framework to ensure end-of-life vessels are recycled in accordance with acceptable environmental, health and safety standards.

2) Who led the process for the development of this strategy?

The Department for Environment, Food and Rural Affairs, in consultation with other UK Government Departments, was responsible for the development of the Strategy. Input from stakeholders, including the shipping and recycling industries and non-Governmental organisations, was also sought.

3) How do you analyse the legal constraints in the field of the law on the environment? Which are the norms applicable?

The legislation governing imports and exports of waste into and out of the UK is detailed. Its interpretation and application to end-of-life ships has been fiercely debated in national and international fora. The UN Environment Programme Basel Convention on transboundary movements of waste and their disposal sets the overall framework, the provisions of which have been transposed into European and UK legislation.

The EU Waste Shipments Regulation¹ (WSR) implements the Basel Convention in the EU and covers the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the EU. The WSR provides detailed rules for the control of transboundary movements of waste, the central aspect of these being a notification procedure involving the competent authorities of dispatch, transit and destination to ensure that waste is handled in facilities in an environmentally sound manner.

The WSR defines waste in accordance with article 1(a) of the Waste Framework Directive² which states:

'waste' shall mean any substance or object...which the holder discards or intends or is required to discard.

Where a ship falls within this definition of waste, it will be subject to the provisions of the WSR. In the Government's view, where a UK-flagged vessel is being exported from a UK port for recycling, it is likely to fall within the definition of waste and thus be subject to the WSR.

The biggest impact of the application of the WSR to end-of-life vessels is implementation of the Basel Convention's Decisions 11/12 and HI/1, known as the 'Basel ban', whereby exports of all hazardous wastes to non-OECD countries are prohibited. As most vessels are known to contain hazardous substances, this means that only EU/OECD facilities should be used for their recycling.

The WSR is given force in the UK by the Transfrontier Shipment of Waste Regulations 1994. Government policy on imports and exports of waste is provided by the UK Management Plan for Exports and Imports of Waste (the UK Plan).

4) Which way do you concretely take into account the standards of health and protection of workers in the demolition yards? What is the basis of these specifications (European standards or local standards)?

UK facilities are subject to a comprehensive set of requirements contained in health and safety legislation. Where overseas recycling facilities are concerned, the draft Strategy states that, as a general rule, UK Government-owned vessels will only be permitted to be recycled at facilities in OECD countries. Further, as standards employed at facilities in OECD countries may vary, Government will specify minimum environmental, health and safety standards that must be demonstrated and adhered to by the recycling facility during the recycling operation. Clear specifications of standards are to be provided in tender documentation and in the criteria for evaluating tender bids. An example of these standards is provided in an Annex to the Strategy.

An Evaluation Committee (comprised of representatives selected as necessary from the Ministry of Defence, Defra and the Health and Safety Executive) would be responsible for assessing whether the information supplied in the bids for each contract demonstrate compliance with these standards.

¹ Council Regulation 259/93/EEC

² Council Regulation 75/442/EEC as amended by 91/156/EEC and Commission Decision 96/530/EC

5) Which methods of assessment do you use to respect the requirements for the workers on environment, health and safety?

This will be assessed at two stages. Firstly, by the Evaluation **Committee during the** tender process as described in Question 4.

Secondly, as part of the notification procedure under the transfrontier shipment of waste controls. As previously stated, the WSR is given force in the UK by the Transfrontier Shipment of Waste Regulations 1994 together with the requirements of the UK Plan. The Regulations designate the competent authorities³ for Great Britain and Northern Ireland and provide further detailed rules for the transmission of notifications and the provision of financial guarantees. They also provide for enforcement powers, criminal offences and penalties.

The UK Plan, which is legally binding, sets out Government policy on the transfrontier shipment of waste and incorporates technical guidance and assessment criteria designed to assist UK competent authorities in taking decisions on proposed shipments notified under the WSR. In the case of exports of hazardous waste destined for recovery in the OECD, the competent authority of dispatch should generally accept the views of the competent authority of destination. However, the UK Plan clearly states that ultimate responsibility for ensuring environmentally sound management of hazardous waste exports rests with the competent authority of dispatch. Where a competent authority is not satisfied that wastes will be managed in an environmentally sound manner in the country of destination, it must raise reasoned objections to the shipment in accordance with the WSR. Generally, where ESM standards are met health and safety requirements are also catered for.

6) Did the British government carry out an approximate evaluation of the probable overcost of the dismantling of the ships on its own territory? Which way do you finance this overcost?

The view that we wish to promote is that environmentally sound ship recycling is not an overcost but a legitimate and necessary cost of a sustainable ship recycling industry. This would provide the level playing field whereby it may be carried out to similar standards anywhere within the OECD area, not just the UK.

Defra conducted a partial Regulatory Impact Assessment (RIA) which outlines the policy options for the recycling of Government-owned vessels and provides an assessment of the impacts of the application of the Waste Shipments Regulation to UK-flagged commercial vessels going for recycling from UK ports. This is contained in the Strategy consultation package and will be considered further in light of any information received during public consultation.

The RIA presents the costs (economic, social and environmental) of each of the policy options for recycling Government-owned vessels. The preferred policy option

³ The Competent Authorities of dispatch (for exports) and destination (for imports) in the UK are the Environment Agency in England and Wales, the Scottish Environment Protection Agency (SEPA) and the Environment and Heritage Service of the Department of the Environment in Northern Ireland.

for recycling these vessels is to ensure they are recycled in an OECD country (current practice) in accordance with minimum health, safety and environmental standards. In accordance with the Government Procurement Agreement (a WTO agreement), the UK Government is unable to specify 'UK facilities only' for the recycling of its vessels. However, it is likely that suitably compliant UK facilities will be included in any tender exercise, along with their European and OECD counterparts. Bids received from previous MOD tenders indicate that recycling in UK/European facilities is likely to result in a significant cost to Government, as it can be demonstrated that responsible ship recycling cannot be funded from the receipts for the scrap value of the metal alone.

The Integrated Project Teams responsible within MOD for the Life Cycle Costs from procurement to disposal will have to factor costs of recycling within their Project Budget if it transpires that the only acceptable solution is negative in cash terms.

Questions for the MOD (DLO/DSA)

1) How do you carry out the implementation of the national strategy on ship recycling? Which practical constraints does it involve for the MOD and the Navy?

The DSA is responsible for establishing compliant disposal routes for all surplus material and continues to work with Defra and the Environment Agency (the competent authority in England and Wales) to seek acceptable facilities for ship recycling. In any event, the MOD has always conducted extensive preparation to identify any hazards, remove those that are practical to do so (i.e. fuel, oils, stores and spares) until such time as an acceptable solution is established, we continue to hold vessels in HM Naval Base Portsmouth.

2) What is the priority for the MOD: sale or ship recycling at the end of their life? Which is currently the respective proportion?

The MOD will seek to market and sell any surplus Warship for further Military use in pursuit of our objectives for Defence Exports, and to maintain strong links with our allies around the world. Sales for further Commercial use will only be considered if the MOD can be fully satisfied that acceptable safeguards are in place for the ultimate disposal.

Historically, 60% of vessels are sold to Overseas Governments.

3) On which criteria do you make a choice between the sale or the dismantling?

Priority is given to sales to Overseas Governments, however, the condition of the vessel, its future supportability and its value to the UKMOD in terms of equipments that may be returned to support the fleet, are factored into a full Investment Appraisal.

4) How do you compose and control the assessment committee (§ 5.4.15 of the national strategy)? Where is it placed in the hierarchy? Who is taken the final decision for an operation of dismantling?

The idea of establishing an Evaluation Committee to assess bids received for recycling tenders is in its infancy and requires further development (during the next round of ship recycling tenders). It is envisaged to include experience from the relevant Integrated Project Team (e.g. major warships, frigate, etc), Disposal Services Agency, Defence Logistics Organisation (Environmental Policy), the Disposal and Reserve Ships Organisation, Defra and the Health and Safety Executive - i.e. those Departments which can assess the suitability of the environmental, health and safety standards at the facilities which bid for recycling contracts.

5) By whom and how is carried out the expertise on old ships in order to determine the nature and the proportion of dangerous matters? When does this expertise start?

MOD surplus ships are stored at Portsmouth Naval Base in the care and custody of the Disposal and Reserve Ships Organisation (DRSO). Current practices in preparing an ex-Royal Naval vessel for a commercial sale or recycling are undertaken by DRSO. This process begins at least three months before the ship will be passed to the new owner or go for recycling (see Annex I for an outline of the MOD vessel disposal process). This is a comprehensive, well-documented process by which all potential hazards on a vessel are either removed (e.g. oil residues in tanks) or identified (e.g. asbestos in the vessel's insulation). Once this process is complete, the vessel is deemed 'ready for recycling'.

6) What is the cost of an expertise, for example for a frigate. Who is financing it?

See Annex I.

7) How does the Ministry of Defence consider the disposal of the different military equipments (planes, tanks, armoured vehicles...)? Do you use the same rules as for the ships in the fields of the process and of the waste disposal?

With regard to waste disposal, the WSR will apply and the same considerations for such equipment would apply where they are regarding as waste for export (i.e. no export for disposal, only recovery, and no export of hazardous waste to developing countries).

The DSA takes into account Environmental Issues in all its disposal and uses licensed Contractors wherever required. Components of older aircraft (for example), such as instrumentation, are often removed and disposed of separately.

8) Do you consider the export of these type of materials for disposal?

The disposal of hazardous waste is done entirely within the UK. However, the Procurement Contract is advertised with the Official Journal of European Union (OJEU) and the current holder is VEOLIA- a French owned company.

9) Do you already have national means for the dismantling of these materials?

Yes, many UK based Contractors hold such Licenses.

Annex I

PREPARING MOD VESSELS FOR DISPOSAL

Ships are prepared for disposal by the Royal Navy Disposal and Reserve Ships Organisation (DRSO) who work with other MOD departments to create a disposal plan. The process varies for each ship but a typical example might be:

Time to NROLE (Crew Departure)	ACTION	COMMENT
+ 6 Months	Written guidance issued to ship	DRSO Manual Volume 1 "Preparing Ships for Disposal"
+ 3 Months	Start ship staff briefings	DSA - Ship sale preparations DRSO - Disposal preparations.
+ 3 Months	Enquire of platform managers (IPT's) what if any hazards exist on board (eg. asbestos)	Ask for copies of any surveys. Prompt for survey if required and none exists.
+ 2 months	Commence destore, deammunition.	
+ 6 weeks	De-fuel, clean all main tanks and reballast with water. Commence final disposal preparations. DRSO manager will attend ship throughout to coordinate and control ship preparations.	Start to prepare "Form 1", statement of ship condition at handover to DRSO.
NROLE	DRSO inspect ship. Form 1 is completed. DRSO accepts ship and ship's staff depart permanently.	Commence custody phase - dead ship alongside or at moorings
CUSTODY	Continue any surveys and removals (for instance, remove all radioactive material. Compile Green Passport in conjunction with IPT Platform manager.	DRSO custody orders apply.
SALE/DESPATCH	DRSO prepare for ship removal from MOD ownership.	Oversee purchaser preparations

Costs:

HAZARD SURVEY and any REMOVAL

IPT Platform manager to fund. Note that to date we have tended only to notify of a hazards location and quantity (for example, asbestos survey and report). Commercial concerns would be contracted to conduct an asbestos survey, for example, that may cost about E20-30K for a Frigate.

We have not routinely removed the hazard prior to sale. Asbestos removal has not been undertaken from INTREPID but has been quoted at between £1M - £2M GBP.

EQUIPMENT REMOVALS (for further MOD use).

Platform or equipment IPT to fund (he who wants it, pays for it). It cost circa £8M GBP to recover £35M worth of equipment from a frigate.

DISPOSAL PREPARATION COSTS

These are the costs of rendering the ship dormant and safe for storage (including defuel and ballast with water). Circa £250K met from various budgets. DRSO costs £700K year of which £40K is capital expenditure.