

**Protocole de Montréal
relatif à des substances
qui appauvrissent
la couche d'ozone**

Distr. générale
3 juillet 2023
Français
Original : anglais

**Atelier sur le renforcement de la mise en œuvre
effective et du respect du Protocole de Montréal**
Bangkok, 2 juillet 2023

**Groupe de travail à composition non limitée des Parties
au Protocole de Montréal relatif à des substances
qui appauvrissent la couche d'ozone**
Quarante-cinquième réunion
Bangkok, 3–7 juillet 2023
Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Renforcement des institutions du Protocole de Montréal,
notamment pour lutter contre le commerce illicite
(décision XXXIV/8) : résultats de l'atelier sur
le renforcement de la mise en œuvre effective et du respect
du Protocole de Montréal (UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/6)**

**Résumé de l'atelier sur le renforcement de la mise en œuvre
effective et du respect du Protocole de Montréal**

Note du Secrétariat

I. Contexte

1. Un atelier d'une journée sur le renforcement de la mise en œuvre et de l'application effectives du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a été organisé conformément au paragraphe 4, alinéa c), de la décision XXXIV/8 prise par les Parties au Protocole de Montréal à leur trente-quatrième Réunion. L'atelier s'est tenu le dimanche 2 juillet 2023 au Centre de conférence des Nations Unies à Bangkok, juste avant la quarante-cinquième réunion du groupe de travail à composition non limitée, qui se tiendra dans le même lieu du 3 au 7 juillet 2023.
2. Les quatre sessions de fond de l'atelier ont traité les questions suivantes :
 - a) Lutte contre le commerce illicite ;
 - b) Systèmes d'autorisation et de quotas ;
 - c) Mise en œuvre et application du Protocole de Montréal (y compris en ce qui concerne la consommation et la production illicites) ;
 - d) Autres considérations (par exemple, les « dérogations » et l'intérêt et les limites des outils de détection et de surveillance des émissions inattendues de substances réglementées).
3. La documentation suivante a été mise à disposition par le Secrétariat de l'ozone avant l'atelier :
 - a) Note de cadrage et programme provisoire (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/1) ;
 - b) Document d'information générale (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2–
UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5) ;

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/1/Rev.2.

c) Une note résumant les pratiques commerciales illicites signalées conformément au paragraphe 3 de la décision XXXIV/8 et les stratégies adoptées par les autorités nationales pour identifier et réprimer ces cas (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.1–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.1) ;

d) Note sur les caractéristiques communes des systèmes d'autorisation (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2).

4. L'atelier a réuni 34 intervenants, dont quatre animateurs de session et quatre rapporteurs. Les plus de 300 participants comprenaient des représentants de gouvernement ; des experts en application et en respect du Protocole de Montréal et des accords multilatéraux sur l'environnement connexes, tels que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ; des représentants d'associations professionnelles, d'organisations internationales et non gouvernementales, d'établissements universitaires et d'autres entités. Les sessions ont compris des présentations et des discussions en groupe, avec la possibilité pour tous les participants de contribuer par des questions et des commentaires adressés aux orateurs.

II. Points clés soulevés lors de l'atelier

A. Lutte contre le commerce illicite

5. La session I a été consacrée à une discussion sur les principaux types d'activités qui constituent le commerce illicite dans différents pays, et sur les moyens utilisés par les autorités nationales pour détecter et prévenir ces activités. Elle a commencé par une présentation par le Secrétariat du résumé des pratiques de commerce illicite signalées au titre du paragraphe 3 de la décision XXXIV/8 et des approches adoptées par les autorités nationales pour identifier et réprimer ces cas. La table ronde qui a suivi s'est concentrée sur l'expérience des Parties en matière de traitement et de signalement des cas de commerce illicite, et sur les plateformes et les outils d'échange d'informations sur les importations et les exportations de substances réglementées qui pourraient contribuer à la détection et à la prévention du commerce illicite.

6. Les points clés de la session I ont été les suivants :

a) **Commerce illicite de substances réglementées au niveau mondial** : l'ampleur et la portée du commerce illicite de substances réglementées au niveau mondial ne sont pas connues avec précision, mais on estime généralement qu'elles vont bien au-delà des cas signalés volontairement par les Parties au Protocole de Montréal. Les inspections douanières sont le principal moyen de détecter ce commerce illicite. D'autres actions, telles que la collecte de renseignements et les audits à posteriori, sont également couramment utilisées. Cela montre que le traitement de la question du commerce illicite de substances réglementées passe nécessairement par une approche multidimensionnelle, ainsi que par des cadres de surveillance efficaces. En particulier, les agences gouvernementales, notamment les services douaniers, doivent disposer des connaissances et des capacités nécessaires pour relever efficacement ce défi ;

b) **Outils et appui disponibles** : Il existe déjà divers outils et mécanismes d'appui permettant de partager des informations sur le commerce illicite de substances réglementées, de gérer les risques qui en découlent et de prévenir ce commerce. Il s'agit notamment de la base de données des cas de commerce illicite signalés, disponible sur le site Web du Secrétariat de l'ozone, du mécanisme informel de consentement préalable en connaissance de cause (accessible en ligne et par courrier électronique), ainsi que du Système d'informations anticipées sur les marchandises de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). La rationalisation de l'utilisation du mécanisme de consentement préalable, l'augmentation et la normalisation des informations soumises par les Parties sur le commerce illicite et l'exploitation des orientations, des normes et des données d'expérience disponibles peuvent encore renforcer l'efficacité de ces mécanismes de communication des données et d'échange d'informations. La Sous-Direction du contrôle et de la lutte contre la fraude de l'OMD, le service ActionOzone et la division juridique du Programme des Nations Unies pour l'environnement apportent également leur appui aux autorités nationales compétentes afin de renforcer les capacités des organismes gouvernementaux chargés de lutter contre le commerce illicite. L'alignement de l'utilisation de ces outils sur les cadres réglementaires peut améliorer considérablement le pouvoir des autorités compétentes, qui sont alors en mesure, par exemple, de rejeter des exportations sur la base d'informations obtenues par l'intermédiaire du mécanisme de consentement préalable ;

c) **Nouvelles possibilités d'application pour la réduction progressive des hydrofluorocarbones** : la réduction progressive des hydrofluorocarbones (HFC) offre la possibilité d'introduire de nouveaux mécanismes pour traiter plus rapidement les cas de non-respect, à utiliser parallèlement aux mesures d'application traditionnelles. Par exemple, des mesures administratives peuvent être prises en cas de non-respect des règles et politiques établies : les quotas peuvent être réduits ou révoqués lorsque la licence requise fait défaut ou que le quota alloué a été dépassé. L'audit par des tiers de la tenue des registres et des informations communiquées par les entreprises peut également contribuer à garantir le respect. Ces nouveaux mécanismes visent non seulement à lutter contre le commerce illicite, mais aussi à le prévenir en informant les parties prenantes et en dissuadant, détectant et perturbant ce commerce ;

d) **Approche et collaboration globales** : une stratégie globale est nécessaire pour prévenir et combattre efficacement le commerce illicite de substances réglementées. Il est essentiel d'adopter une « approche pangouvernementale » qui consiste à mobiliser de manière proactive les différents organismes et parties prenantes du secteur en vue d'atteindre un objectif commun. L'échange d'informations et de données est important pour encourager la coopération, l'échange d'informations précieuses et le maintien de la transparence ;

e) **Gestion des risques** : certains éléments, tels que les navires battant pavillon étranger et les zones franches, posent des risques particuliers en matière de commerce illicite. Toutefois, ces risques sont gérables et relèvent de la compétence des gouvernements. Les Fidji, par exemple, ont mis en œuvre des réglementations qui exigent la déclaration de la consommation d'hydrochlorofluorocarbones (HCFC) par les navires battant pavillon étranger. Ce cadre réglementaire couvre également les inspections douanières des navires battant pavillon étranger et des entreprises de services qui fournissent des réfrigérants à ces navires. Ces mesures témoignent des efforts déployés pour gérer les risques liés au commerce illicite de substances réglementées. Certes, les zones franches peuvent favoriser le commerce illicite, mais les autorités douanières ont un mandat en matière de surveillance et de lutte contre la fraude sur ces zones, en vertu de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée). Le Guide pratique relatif aux Zones franches de l'OMD peut constituer une ressource précieuse pour gérer les risques de commerce illicite dans les zones franches¹.

B. Systèmes d'autorisation et de quotas

7. La session II a offert l'occasion aux Parties de tirer des enseignements des systèmes nationaux d'autorisation et de quotas des autres Parties. Elle a débuté par un exposé du Secrétariat sur les caractéristiques communes des systèmes d'autorisation, soulignant les aspects clés d'un système d'autorisation exécutoire qui renforcerait son rôle dans le renforcement de l'application du Protocole de Montréal au niveau national. Au cours de la table ronde des exemples de systèmes nationaux d'autorisation et d'octroi de quotas de certaines Parties ont été présentés, en mettant l'accent sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience.

8. Les points clés suivants ont été discutés lors de la session II :

a) Les **systèmes d'autorisation et de quotas** sont des instruments clés pour contrôler les importations et les exportations de substances réglementées par le Protocole de Montréal. Ces systèmes facilitent également la collecte et la vérification des données afin de répondre aux prescriptions en matière de communication d'informations et de rendre possible la vérification croisée des informations entre les pays importateurs et exportateurs² ;

b) **Collaboration interinstitutions** : les expériences nationales mettent en évidence l'importance de la coordination interinstitutions, notamment le partage des données et la vérification croisée des informations, ainsi que les avantages des systèmes de guichet unique reliant les acteurs concernés, y compris les bureaux de douane et les autorités chargées de l'octroi des licences. Certains systèmes d'autorisation et de quotas ont été bien intégrés dans les systèmes douaniers nationaux. La surveillance des marchés joue un rôle essentiel dans la détection des déclarations erronées et de l'utilisation abusive des licences. La collaboration entre les organismes qui s'occupent des questions environnementales, les bureaux de douane et les autres autorités compétentes est essentielle pour la mise en œuvre efficace d'un système d'autorisation ;

¹ <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/practical-guidance-on-free-zones.aspx>.

² Dans la décision XXXIV/8 le Secrétariat a été prié de déterminer les caractéristiques communes des systèmes d'octroi de licences, qui sont présentées dans le document publié sous les cotes UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2.

c) **Problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de l'Amendement de Kigali :** les enseignements précieux tirés des processus antérieurs d'élimination des CFC et des HCFC sont applicables aux systèmes d'autorisation et de quotas pour les HFC. Toutefois, l'Amendement de Kigali pose des problèmes particuliers, notamment l'obligation d'utiliser l'équivalent dioxyde de carbone comme unité de mesure pour la communication des informations. L'utilisation de l'équivalent dioxyde de carbone peut s'avérer difficile pour les acteurs du secteur, mais l'obligation d'utiliser cette unité de mesure pour communiquer les informations devrait faciliter la conversion. Les contrôles basés sur l'équivalent dioxyde de carbone permettent de réduire la consommation de HFC à fort potentiel de réchauffement global (PRG) et d'encourager les importations de réfrigérants à faible PRG ;

d) **Prescriptions en matière de systèmes d'autorisation :** un ensemble minimum de prescriptions relatives aux systèmes d'octroi de licences pour les importations et exportations fondées sur les enseignements tirés par le Secrétariat peut être examiné. Un système d'autorisation doit étayer les efforts de mise en œuvre. Par exemple, la preuve que les réfrigérants sont recyclés ou régénérés est essentielle pour empêcher le commerce illicite de nouveaux réfrigérants que l'on fait passer pour des réfrigérants recyclés ou régénérés, et elle favorise une approche d'économie circulaire. Bien que le Protocole de Montréal ne l'exige pas, la surveillance et l'octroi de licences pour les importations et exportations de produits et d'équipements contenant des substances réglementées ont été considérés comme de bonnes pratiques, notamment dans la décision XIX/12 de la Réunion des Parties. L'octroi de licences expédition par expédition peut également faciliter la surveillance des opérations de transit. L'utilisation d'un mécanisme de consentement préalable combiné à un système d'autorisation s'est avérée efficace pour prévenir et détecter les cas de commerce illicite ;

e) Des observations ont également été partagées sur la nécessité d'impliquer les techniciens en tant que parties prenantes vulnérables et sur le manque d'accès abordable à des systèmes de refroidissement sûrs.

C. Mise en œuvre et application du Protocole de Montréal (y compris en ce qui concerne la consommation et la production illicites)

9. À la session III, les participants ont étudié les possibilités d'améliorer la mise en œuvre et l'application du Protocole. Tout en saluant les résultats donnés par le Protocole, les participants étaient aussi d'avis qu'il convenait de l'améliorer, notamment par la mise au point de nouveaux outils pour faire face aux problèmes émergents. Le débat a porté sur l'évaluation des points forts, des points faibles et des lacunes du cadre offert par le Protocole de Montréal s'agissant de sa mise en œuvre et de son application aux niveaux international et national. Les participants ont cerné plusieurs possibilités d'affiner le système pour le rendre encore plus efficace, en particulier dans la prévention du commerce illicite.

10. La session III a permis de tirer les conclusions suivantes :

a) **Prévention du commerce illicite :** le renforcement de la surveillance atmosphérique est un moyen efficace d'évaluer la mise en œuvre du Protocole de Montréal, comme l'atteste le cas des émissions inattendues de CFC-11. La surveillance atmosphérique doit s'accompagner d'activités efficaces de surveillance, de communication, de vérification et d'application sur le terrain, nécessitant notamment une clarification de la terminologie relative aux activités illicites. L'intégration du contrôle du commerce par un dispositif à guichet unique permet à des acteurs multiples de mieux se coordonner. Une coopération et une communication soutenues avec les services douaniers et les autres autorités compétentes sont indispensables pour contrôler l'importation et l'utilisation des substances réglementées. Le Système harmonisé doit offrir des codes plus précis pour les substances réglementées, leurs mélanges et les équipements qui en dépendent. De nouvelles technologies telles que la chaîne de blocs peuvent être déployées pour suivre en temps réel le commerce des réfrigérants ;

b) **Nouvelles mesures :** l'examen de toute nouvelle mesure visant à améliorer le régime de mise en œuvre et d'application doit tenir compte de l'équilibre entre les avantages présentés par ces mesures et la charge additionnelle qu'impose leur mise en œuvre aux Parties. Pour faire face aux défis posés par la réduction progressive des HFC, les Parties peuvent envisager de mettre en place des systèmes de licences et de quotas pour les équipements contenant des HFC, des interdictions sélectives pour les HFC à fort potentiel de réchauffement global lorsque les solutions de remplacement sont déjà disponibles et des interdictions pour l'utilisation de bouteilles non rechargeables ;

c) **Culture du respect des règles :** la bonne intégration du Protocole de Montréal dans la législation nationale peut contribuer à la création d'un environnement propice au respect des règles, axé sur l'action préventive plutôt que sur les sanctions pénales. Il faut une bonne relation avec l'industrie pour créer cette culture. Le secteur privé doit être informé en temps utile des nouvelles

réglementations, des changements de critères et des mesures d'application, et disposer de directives claires pour leur mise en œuvre. De leur côté, les acteurs de l'industrie peuvent contribuer à repérer les activités illicites dans leur secteur et aider à intégrer les importateurs et les utilisateurs n'appliquant pas la réglementation dans le groupe qui applique la réglementation. En cas de non-respect, il convient d'imposer des sanctions de poids afin de dissuader toute nouvelle infraction ;

d) Il serait judicieux d'étudier les *effets de synergie et les liens avec des programmes et des projets connexes* tels que le projet « Unwaste » du PNUE et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime³ et les opérations Demeter, en partenariat avec l'OMD, afin de renforcer la mise en œuvre et l'application du Protocole. Il conviendrait également d'exploiter les possibilités d'obtenir des conseils juridiques sur la transposition de l'Amendement de Kigali dans les législations nationales et la révision des réglementations existantes par l'intermédiaire de la Plateforme d'assistance en matière de droit et environnement du PNUE ;

e) *Élargir la base d'information* : il faut mettre en place des mécanismes permettant aux régulateurs d'acquérir les connaissances qui leur manquent, notamment au sujet des tendances du marché, des prix des réfrigérants (qui peuvent être un indicateur de risque de commerce illicite), des importations et exportations, des conditions atmosphériques et des estimations des émissions de substances réglementées.

D. Considérations diverses

11. La session IV a porté sur des considérations importantes ne relevant pas des thèmes des sessions précédentes mais néanmoins pertinentes pour l'action visant à renforcer la mise en œuvre et l'application du Protocole de Montréal. Après une présentation qui a ouvert le débat sur la question des mesures qu'il faudrait prendre une fois que l'élimination des produits chimiques appauvrissant la couche d'ozone serait terminée, et sur les enseignements tirés de cette élimination qui pourraient être appliqués à la réduction progressive des HFC, les intervenants ont insisté sur l'importance de la surveillance de l'atmosphère et de la gestion écologiquement rationnelle des réserves de substances réglementées. Ils se sont demandé s'il était possible de renforcer la collaboration entre les organes conventionnels internationaux pour faciliter les mouvements transfrontières de substances réglementées en fin de vie, et quels enseignements pouvaient être tirés des procédures de consentement préalable en connaissance de cause prévues par les conventions de Bâle et de Rotterdam. Ils ont également étudié la pertinence des émissions provenant des procédés de production fluorochimique.

12. Les principaux points soulevés lors des discussions au cours de la session étaient les suivants :

a) En *comblant les lacunes dans la surveillance atmosphérique*, on peut améliorer la capacité de la science à détecter des émissions inattendues à l'aide de mesures atmosphériques de la substance en question et de critères bien définis en matière d'émissions. La faisabilité de la mise en place et de l'exploitation d'une capacité supplémentaire de surveillance de l'atmosphère dépend de l'approche de la surveillance et des fonds disponibles⁴ ;

b) *Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour comprendre les émissions qu'on peut attendre de la poursuite de l'utilisation de produits intermédiaires* : malgré l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone, la production de certaines de ces substances à des fins d'utilisation comme produits intermédiaires s'est accrue. Des études scientifiques récentes ont mis en évidence des émissions inattendues de substances réglementées provenant des processus de production de fluorocarbures et de sous-produits générés⁵, ainsi que l'importance des sous-produits générés au cours des processus de production de fluorocarbures. Des recherches scientifiques supplémentaires, à la fois au moyen de la surveillance atmosphérique et dans les installations de production elles-mêmes, sont requises pour mieux comprendre ces émissions ;

³ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

⁴ On trouvera des précisions sur les coûts approximatifs liés à la mise en place de capacités de surveillance atmosphérique au paragraphe 34 du document [UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/2/Add.2](#) et dans Weiss et autres, « Huge gaps in detection networks plague emissions monitoring », *Nature* 595 (7868) : 491-493 (2021), doi: 10.1038/d41586-021-01967-z

⁵ M. K. Vollmer et autres, « Unexpected nascent atmospheric emissions of three ozone-depleting hydrochlorofluorocarbons », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, n° 5 (2021) ; L. M. Western et autres, « Global increase of ozone-depleting chlorofluorocarbons from 2010 to 2020 », *Nature Geoscience* 16, 309 à 313 (2023).

c) Une *gestion efficace des réserves de substances réglementées* utilisées dans les secteurs de la réfrigération, de la climatisation, des pompes à chaleur, des mousses et de la lutte contre les incendies⁶ permet d'optimiser la récupération, le recyclage, la régénération et la réutilisation, la destruction n'intervenant qu'après épuisement des autres options, ce qui minimise l'impact global des émissions potentielles en fin de vie. Le guichet de financement permettant aux Parties opérant en vertu du paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole de Montréal (Parties visées à l'article 5) d'établir des inventaires de réserves de substances réglementées usagées ou indésirables et des plans pour la collecte, le transport et l'élimination de ces substances a reçu un accueil favorable, et la possibilité a été envisagée de recourir à des mécanismes financiers fondés sur le marché, tels que les marchés de droits d'émission de carbone, ainsi que sur l'expansion de la responsabilité élargie des producteurs ;

d) Une *bonne coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement* peut favoriser la réalisation d'objectifs communs. Ainsi, le fait de s'assurer que le halon-1301 récupéré n'est pas considéré comme un déchet dangereux peut permettre de répondre aux besoins essentiels en matière de protection contre les incendies, tout en évitant les limitations qui pourraient s'appliquer dans le cadre de la Convention de Bâle. De même, la poursuite de l'utilisation du bromure de méthyle à des fins de quarantaine et de traitements préalables à l'expédition peut être un élément à prendre en compte dans l'inscription éventuelle de cette substance sur la liste de la Convention de Rotterdam. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause dans le cadre des conventions de Bâle et de Rotterdam peuvent contribuer à renforcer le mécanisme de consentement préalable. De nombreuses Parties souhaitaient mieux comprendre comment et quand les équipements usagés ou indésirables et les substances réglementées étaient considérés comme des déchets ou des produits chimiques dangereux et voulaient savoir si un soutien pouvait être apporté dans le cadre des conventions de Bâle et de Rotterdam pour aider les Parties visées à l'article 5 à mieux gérer ces déchets et ces produits chimiques et comment éviter le déversement de ces déchets ou produits chimiques dans ces Parties.

⁶ Les halons et le HFC-227ea sont particulièrement importants pour ce secteur.