

II

*(Communications)*COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET
ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Lignes directrices relatives au contrôle de l'application des obligations au titre du règlement de l'UE
sur le recyclage des navires en ce qui concerne l'inventaire des matières dangereuses des navires
opérant dans les eaux européennes**

(2020/C 349/01)

Introduction

Le règlement de l'UE sur le recyclage des navires ⁽¹⁾ exige qu'à compter du 31 décembre 2020, tous les navires existants battant pavillon d'un État membre de l'UE ainsi que tous les navires existants battant pavillon d'un pays tiers qui font escale dans un port ou un mouillage d'un État membre conservent à bord un inventaire des matières dangereuses («IMD») ainsi qu'un certificat ou une déclaration de conformité, selon le cas.

Des parties prenantes du secteur ont transmis à la Commission des rapports faisant état de difficultés non négligeables pour l'organisation des visites des navires et pour la certification des IMD, en raison des restrictions liées à la COVID-19. Les mesures de confinement et les restrictions générales de déplacement mises en place pour lutter contre la COVID-19 auraient en premier lieu empêché de nombreux propriétaires de navires (ou leurs représentants) de produire les IMD, mais auraient également empêché les inspecteurs de l'État du pavillon et les organismes agréés de les vérifier et de les certifier.

Par conséquent, les parties prenantes du secteur estiment que plusieurs milliers de navires risquent de ne pas être en conformité avec les obligations en matière d'IMD et pourraient ne pas disposer de la certification requise à la date limite du 31 décembre 2020.

Dès lors, compte tenu des perturbations dues à la COVID-19, il convient d'établir des lignes directrices communes afin de veiller à ce que les autorités des États du port de l'UE adoptent une approche harmonisée dans l'application de la législation lors des inspections de navires à compter du 1^{er} janvier 2021.

Principes directeurs généraux

Le principe de base est que le propriétaire du navire reste responsable en premier lieu du respect des obligations en matière d'IMD et que le contrôle du respect de ces obligations légales relève de la responsabilité des États du port de l'UE.

Il peut cependant s'avérer nécessaire de tenir compte des circonstances exceptionnelles liées à la crise de la COVID-19 pour le contrôle de l'application de ces obligations par les États membres, lorsque ces circonstances engendrent des situations dans lesquelles le respect des obligations en cause est temporairement impossible ou excessivement difficile.

En raison de ses liens avec le principe de proportionnalité ⁽²⁾, la force majeure peut être considérée comme un principe général du droit de l'Union susceptible d'être invoqué, même en l'absence de dispositions explicites ⁽³⁾. En ce qui concerne la définition de la notion de force majeure, la jurisprudence de la Cour de justice définit la notion de la manière suivante:

⁽¹⁾ Règlement (UE) n° 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE (JO L 330 du 10.12.2013, p. 1).

⁽²⁾ Voir en premier lieu, en ce sens, la communication C(88) 1696 de la Commission de 1988 relative à la «force majeure» en droit agricole européen (JO C 259 du 6.10.1988, p. 10).

⁽³⁾ Voir également l'affaire 71/87, EU:C:1988:186, points 10 à 17 ainsi que l'affaire C-12/92, Edmond Huygen e. a., EU:C:1993:914, point 31, sur lesquelles le Tribunal de l'Union européenne s'est fondé à plusieurs reprises, notamment dans l'affaire T-220/04, Espagne/Commission, EU:T:2007:97, points 165 à 172. Voir également les conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire C-101/08, Audilux SA e.a., EU:C:2009:410, point 71.

«Or, il résulte d'une jurisprudence constante, établie dans différents domaines du droit de l'Union, que la notion de force majeure doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées.»⁽⁴⁾.

Dans le cas particulier du contrôle de l'application des obligations découlant du règlement de l'UE sur le recyclage des navires, toutefois, la notion de force majeure ne saurait être automatiquement invoquée.

Dans ce contexte, les États membres sont invités à évaluer avec attention les circonstances particulières applicables à chaque propriétaire de navire ainsi que la mesure dans laquelle cette jurisprudence pourrait s'appliquer.

Dans leur évaluation, les États membres sont également invités à tenir dûment compte du délai qui s'est écoulé entre l'entrée en vigueur du règlement relatif au recyclage des navires et la date limite fixée pour le respect de l'obligation relative à l'IMD, et à examiner dans quelle mesure ce délai a été mis à profit par le propriétaire du navire concerné pour organiser la mise en conformité.

Il convient en outre de rappeler qu'en octobre 2019, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) a publié des orientations concernant les inspections effectuées par les États du port de l'UE en vue de contrôler l'application des dispositions du règlement relatif au recyclage des navires⁽⁵⁾. L'objectif de ces orientations de l'AESM est d'aider les États membres et leurs inspecteurs désignés à se conformer aux exigences du règlement relatif au recyclage des navires et de la directive relative au contrôle par l'État du port⁽⁶⁾ en ce qui concerne en particulier les inspections ayant trait aux exigences respectives de ces deux instruments. Il s'agit d'un document de référence non contraignant qui fournit à la fois des informations techniques et des orientations en matière de procédure, et contribue ainsi à la mise en œuvre et au contrôle de l'application harmonisés des dispositions du règlement relatif au recyclage des navires et de la directive relative au contrôle par l'État du port. Lors des inspections effectuées par les États du port de l'UE, il est donc généralement recommandé de suivre les orientations de l'AESM en question.

Dans ce contexte, il est fait spécifiquement référence aux considérations générales visées dans les orientations de l'AESM (section 6.3.2) en ce qui concerne les mesures à appliquer dans les cas de non-conformité. Ces orientations sont les suivantes: «Si des cas de non-conformité en matière de recyclage des navires sont constatés, l'inspecteur doit décider des mesures à prendre. L'inspecteur doit s'assurer que tout cas de non-conformité en matière de recyclage des navires, confirmé ou révélé à la suite de l'inspection, fait ou fera l'objet d'une correction, conformément au règlement relatif au recyclage des navires». Les orientations de l'AESM soulignent également que «l'inspecteur doit faire preuve d'un jugement professionnel afin de décider des mesures appropriées à prendre dans les cas de non-respect des dispositions en matière de recyclage de navires.» Il convient également de suivre ces principes directeurs généraux dans les cas avérés de non-conformité aux obligations en matière d'IMD pouvant être induits par la crise du coronavirus.

Scénarios spécifiques liés au coronavirus

En ce qui concerne le contrôle de l'application du règlement relatif au recyclage des navires, les autorités des États du port de l'UE sont susceptibles d'être confrontées à deux scénarios spécifiques liés à la COVID-19, qui pourraient nécessiter une approche plus harmonisée lors des inspections, sur la base des principes directeurs généraux susmentionnés. Il est suggéré d'appliquer cette approche harmonisée temporairement, pendant une période limitée de 6 mois après l'entrée en application des obligations en matière d'IMD pour les navires existants battant pavillon d'un État membre de l'UE ainsi que pour les navires existants battant pavillon d'un pays tiers qui font escale dans des ports de l'UE (c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 2021).

1) Navires sans IMD et/ou certificat associé valable(s)

Il s'agit du cas où le navire arrive dans un port de l'UE après le 31 décembre 2020 sans IMD et/ou certificat associé valable(s) à bord (certificat d'inventaire ou certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage, pour un navire battant pavillon d'un État membre de l'UE, ou déclaration de conformité, pour un navire battant pavillon d'un pays tiers) et où le propriétaire ou le capitaine du navire affirme que le non-respect des obligations est dû à la situation liée à la Covid-19.

Dans tous les cas de ce type, dans lesquels un IMD valable et/ou le certificat nécessaire font défaut, la charge de la preuve incombe au propriétaire/capitaine, qui doit prouver que toutes les mesures ont été prises en vue d'obtenir la certification requise. Les preuves étayant les efforts de mise en conformité réalisés peuvent inclure, par exemple, un contrat de services pour la réalisation d'un échantillonnage ou d'une visite. Elles peuvent également inclure les raisons justifiant l'impossibilité d'obtenir un IMD et certificat associé partiels tels que visés à la section 2, notamment la preuve de l'impossibilité de se conformer à des obligations liées à la certification autres que l'inspection à bord. Il appartient alors à l'inspecteur de décider au cas-par-cas, en se fondant sur son jugement professionnel, si ces raisons sont recevables sur la base des circonstances particulières applicables au navire en question.

⁽⁴⁾ Affaire C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, point 53.

⁽⁵⁾ <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3721-guidance-on-inspections-of-ships-by-the-port-states-in-accordance-with-regulation-eu-1257-2013-on-ship-recycling.html>

⁽⁶⁾ Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port (JO L 131 du 28.5.2009, p. 57).

Si l'inspecteur décide d'accepter les preuves fournies par le propriétaire/capitaine, il doit, aux fins du certificat d'inventaire ou de la déclaration de conformité, spécifier que les documents doivent être complétés et approuvés dans les 4 mois suivant l'inspection. Par ailleurs, un avertissement devrait être adressé au navire, et le résultat de l'inspection ainsi que l'avertissement devraient être enregistrés dans le module dédié au recyclage des navires de THETIS — EU.

Si, en raison du maintien des restrictions en matière de déplacements ou d'accès, ce plan doit être modifié après l'inspection, le propriétaire/capitaine doit alors présenter des preuves écrites suffisantes établies par les inspecteurs compétents pour l'IMD, attestant qu'il n'a pas été possible de respecter le plan initial. Là encore, il appartient alors à l'inspecteur menant l'inspection suivante de décider au cas par cas, en se fondant sur son jugement professionnel, si ces preuves sont recevables sur la base des circonstances particulières applicables au navire.

En ce qui concerne le certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage, si l'inspecteur accepte les preuves après évaluation au cas par cas, le propriétaire/capitaine du navire doit être averti qu'il est tenu d'obtenir le certificat en question avant l'entrée dans l'installation de recyclage de navires. Étant donné que le certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage n'est valable que 3 mois, il convient qu'il soit établi et approuvé dès que possible avant que le navire n'entreprenne son dernier voyage. Le résultat de l'inspection ainsi que l'avertissement devraient être enregistrés dans le module dédié au recyclage des navires de THETIS — EU.

- 2) *Navires disposant d'un IMD partiel ainsi que d'un certificat d'inventaire associé ou d'un certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage approuvés (pour les navires battant pavillon d'un État membre de l'UE) ou de la déclaration de conformité (pour les navires battant pavillon de pays tiers), sans qu'il y ait eu échantillonnage à bord (ciblé ou aléatoire)*

Dans ce cas, le navire peut faire escale dans un port ou un mouillage de l'UE après le 31 décembre 2020 en ayant à bord un IMD et un certificat associé, mais l'IMD a été établi à distance sans échantillonnage à bord. Cette situation peut survenir lorsque les visites à bord qui auraient dû être effectuées pour étayer l'IMD n'ont pas pu avoir lieu en raison des restrictions imposées aux inspections des navires en raison de la pandémie de COVID-19.

Dans tous les cas où un certificat est fondé sur un IMD établi sans échantillonnage à bord, l'IMD ne devrait en principe pas être recevable car il n'est pas complet ⁽⁷⁾. Toutefois, étant donné que depuis mars 2020, les inspecteurs n'ont eu que peu ou pas de possibilités de se rendre à bord des navires pour effectuer ces visites, une visite/un échantillonnage à distance pourrait être accepté(e) à titre exceptionnel, s'il existe des preuves que l'État du pavillon y a consenti ⁽⁸⁾. En outre, dans ce cas, des plans et arrangements documentés devraient également être conservés à bord du navire et préciser quand l'IMD pourra être complété après échantillonnage réalisé par des experts qualifiés, compte tenu des restrictions imposées par la COVID-19. Il appartient alors à l'inspecteur de décider au cas par cas, en se fondant sur son jugement professionnel, si les preuves sont recevables sur la base des circonstances particulières applicables au navire en question.

Si l'inspecteur accepte effectivement les preuves fournies par le propriétaire/capitaine, il doit, aux fins du certificat d'inventaire ou de la déclaration de conformité, spécifier que l'IMD doit être complété et approuvé dans les 4 mois suivant l'inspection. En outre, un avertissement devrait être adressé au navire, et le résultat de l'inspection ainsi que l'avertissement devraient être enregistrés dans le module dédié au recyclage des navires de THETIS — EU.

Si, en raison du maintien des restrictions en matière de déplacements ou d'accès, ce plan doit être modifié après l'inspection, le propriétaire/capitaine doit alors présenter des preuves écrites suffisantes établies par les inspecteurs compétents pour l'IMD, attestant qu'il n'a pas été possible de respecter le plan initial. Là encore, il appartient alors à l'inspecteur menant l'inspection suivante de décider au cas par cas, en se fondant sur son jugement professionnel, si ces preuves sont recevables sur la base des circonstances particulières applicables au navire.

En ce qui concerne le certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage, si l'inspecteur accepte effectivement ces preuves après évaluation au cas par cas, le propriétaire/capitaine du navire doit être averti que l'IMD doit être complété et que le certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage doit être obtenu avant l'entrée dans l'installation de recyclage de navires. Le résultat de l'inspection ainsi que l'avertissement devraient être enregistrés dans le module dédié au recyclage des navires de THETIS — EU.

⁽⁷⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 3, point c), du règlement, l'IMD doit être établi en tenant compte des directives pertinentes de l'OMI. En l'absence d'échantillonnage, l'IMD n'est pas conforme auxdites directives.

⁽⁸⁾ Il est entendu qu'il s'agit également de la solution que l'Association internationale des sociétés de classification (IACS) recommande à ses membres, précisant que l'échantillonnage restant à faire devra être effectué ultérieurement.