

Etapes suivantes : Législation et administration

Contexte : L'amendement de Kigali a été approuvé par toutes les Parties au Protocole de Montréal à la 28^{ème} Réunion des Parties en octobre 2016. Chaque Partie doit maintenant procéder à la ratification et à la mise en œuvre de l'amendement de Kigali. Cette Fiche info présente un résumé des mesures que chaque Partie doit prendre pour inclure l'Amendement dans sa législation nationale et mettre en place les procédures administratives adéquates.

L'amendement de Kigali est essentiellement un prolongement du Protocole de Montréal. Toutes les Parties au Protocole se sont déjà dotées d'une législation et de procédures administratives pour la ratification, la mise en œuvre et la mise en conformité au Protocole dans sa forme actuelle. Les exigences de l'Amendement de Kigali peuvent donc être vues comme le simple prolongement des législations et procédures administratives existantes.

Législation : La législation qui doit être mise en place comporte 2 volets :

- a) **Ratification de l'Amendement de Kigali :** un instrument de ratification doit être préparé par chaque Partie et déposé auprès du Dépositaire des Nations Unies.
- b) **Législation nationale d'application :** dans chaque pays, des lois permettant la mise en œuvre de l'Amendement de Kigali doivent être adoptées.

Administration : Les organisations administratives suivantes doivent être installées :

- a) **Suivi et signalement des HFC¹ :** un système de suivi de la production, de l'importation et de l'exportation des HFC est nécessaire. Les données annuelles doivent être transmises au Secrétariat du Protocole de Montréal.
- b) **Attribution de licences et de quota pour la production et l'importation des HFC :** un système d'autorisations de production et d'importation des HFC est nécessaire pour s'assurer que les objectifs de réduction sont atteints. Il est également nécessaire qu'une méthode d'allocation des quotas soit définie, pour déterminer quelles sociétés sont autorisées à produire ou à importer des HFC.
- c) **Vérification des importations :** les agents des douanes devront disposer d'un système leur permettant de vérifier que seules les sociétés détentrices d'un quota d'importation en règle procèdent à des importations.

De quel ressort sont la législation et l'administration ? Chaque Partie est libre de décider quel ministère ou agence gouvernementale est plus à même de mener à bien les tâches requises. Pour la majorité des Parties, il est probable que les organismes qui sont actuellement en charge des aspects légaux et administratifs du processus d'élimination des SAO seront aussi chargés de la réduction progressive des HFC dans le cadre de l'Amendement de Kigali.

Ratification : L'Amendement de Kigali a vocation à être un traité international contraignant, ayant pour objet de créer des droits et des obligations en Droit international. Lorsque l'Amendement entrera en application dans un pays, ce pays devra assumer toutes les obligations légales afférentes à l'Amendement.

L'Amendement de Kigali entrera lui-même en application le 1^{er} janvier 2019, si au moins 20 Parties signataires ont ratifié l'amendement. Si l'Amendement n'a pas encore été ratifié par 20 Parties à cette date (ce qui est fort peu probable) il entrera en application le 90^{ème} jour suivant la 20^{ème} ratification. Le contrôle des échanges commerciaux mentionné à l'Article VI(2) entrera en application le 1^{er} janvier 2033, à condition qu'un minimum de 70 Parties au Protocole aient ratifié l'Amendement à cette date.

L'Amendement n'est pas légalement contraignant pour une Partie jusqu'à ce qu'il entre en application pour ladite Partie. Pour toute Partie prise individuellement, l'Amendement de Kigali entre en application le 1^{er} janvier 2019 si la ratification a eu lieu avant cette date, ou 90 jours après que ladite Partie a procédé à la ratification.

¹ Voir Fiche info Kigali n°14 pour un glossaire des sigles et acronymes utilisés

La ratification de l'Amendement de Kigali par une Partie au protocole de Montréal se fait par le dépôt d'un « instrument de ratification » auprès du Dépositaire de protocole de Montréal qui est le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à New York. L'instrument de ratification est un document simple rédigé selon le modèle de la ratification originelle du Protocole de Montréal et de ses amendements successifs.

La procédure de préparation de l'instrument de ratification peut varier d'un pays à l'autre. Une « mission des accords et traités », habituellement au sein du bureau des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, est en charge de la ratification des traités internationaux. Les négociateurs en chef de l'amendement de Kigali doivent entrer en contact avec la mission des accords et traités pour entamer le processus de ratification.

La mission des accords et traités peut faire des recommandations sur les processus à suivre avant la ratification officielle. Elle peut indiquer quels documents doivent être préparés et quels processus de prise de décision doivent être enclenchés. L'autorité politique doit procéder à la ratification. C'est la législation du pays qui détermine qui a autorité pour ratifier.

Exemple d'Instrument de Ratification

CONSIDERANT QUE, lors de la Vingt-huitième Réunion des Parties au Protocole de Montréal sur des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, tenue à Kigali du 10 au 15 octobre 2016, les Parties ont adopté, en conformité avec le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention de Vienne de 1985 sur la Protection de la couche d'ozone, un nouvel amendement au Protocole de Montréal,

NOUS, [nom et titre du chef d'Etat, du chef de gouvernement ou du ministre des affaires étrangères] déclarons que le Gouvernement de [nom de l'Etat], après avoir examiné l'amendement en question, le ratifie et entend sincèrement l'exécuter et en mettre en œuvre les dispositions.

EN FOI DE QUOI, nous avons signé le présent instrument de ratification à [lieu] le [date].

[Signature]

On trouvera de plus amples informations dans la note d'information du Secrétariat de l'Ozone à l'adresse suivante : http://conf.montreal-protocol.org/meeting/oewg/oewg-39/presession/briefingnotesfr/ratification_kigali_F.pdf

Adaptation de la législation nationale :

La nécessaire transposition dans la législation nationale doit permettre le contrôle approprié de la production et de la consommation des HFC afin de s'assurer du respect des dispositions de l'Amendement de Kigali. Une législation adéquate peut être un prolongement de la législation existante utilisée pour le contrôle de la production et de la consommation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO). Les points importants de l'Amendement de Kigali qui nécessitent une modification dans la législation nationale actuelle comprennent :

- 1) Le pouvoir de contrôler la production et la consommation de HFC du pays, conformément à l'article 2J et l'article 5, paragraphe 8 *quater* du Protocole de Montréal amendé. La liste des HFC à contrôler se trouve dans l'annexe F du Protocole amendé.
- 2) La prise en compte du fait que la réduction progressive des HFC est exprimée en tonnes d'équivalent CO₂ (voir la [Fiche info Kigali n°3](#) pour une explication du PRG et des tonnes eqCO₂). Le contrôle des SAO était exprimé en tonnes de PAO – la législation devra être modifiée pour inclure une définition des tonnes eqCO₂.
- 3) La détermination de la valeur de référence à partir de laquelle la réduction progressive est calculée pour le pays (voir la [Fiche info Kigali n°5](#) pour de plus amples détails sur le calcul de la valeur de référence des HFC pour les Parties Article 5 et non-Article 5).

La valeur de référence est exprimée en tonnes d'équivalent CO₂ et il est nécessaire d'utiliser des valeurs de PRG pour chacun des gaz concernés. La liste des PRG retenus pour les HFC se trouve dans l'annexe F du Protocole. Le calcul de la valeur de référence pour les pays Article 5 intègre une composante HCFC – les valeurs de PRG des HCFC couramment utilisés ont été ajoutées à l'annexe C du Protocole. Pour les pays non-Article 5, le calcul intègre aussi une composante CFC – les valeurs de PRG des CFC ont été ajoutées à l'annexe A du Protocole.

- 4) La détermination des paliers de réduction progressive de la production et de la consommation des HFC pour le pays. Ils doivent être exprimés en tonnes eqCO₂, sur la base du pourcentage de la valeur de référence correspondant à l'année concernée (voir la [Fiche info Kigali n°5](#) pour de plus amples détails sur les paliers de la réduction progressive).
- 5) Le pouvoir de mettre en place un système d'autorisations pour l'importation et l'exportation de HFC, conformément à l'article 4B, paragraphe 2 *bis* du Protocole amendé
- 6) Le pouvoir de mettre en place un système d'attribution de quotas pour l'importation et l'exportation de HFC.

- 7) Pour toute Partie qui produit des HCFC ou des HFC, le pouvoir de contrôler que les émissions de HFC-23 ne dépassent pas 0,1% de la masse de HCFC et de HFC produite, à partir du 1^{er} janvier 2020.
- 8) Le pouvoir de collecter des informations concernant les importations et exportation de HFC, sur le fondement de l'article 7, paragraphes 2 et 3 du Protocole amendé. Pour toute Partie qui produit des HCFC ou des HFC, le pouvoir de collecter des informations concernant les émissions de HFC-23, sur le fondement de l'article 7, paragraphe 3 *ter* du Protocole amendé.
- 9) Le pouvoir d'autoriser les agents des douanes à s'opposer à toute importation illégale de HFC.
- 10) Le pouvoir d'interdire le commerce (importation et exportation de HFC) avec les états qui n'ont pas ratifié l'amendement de Kigali, à partir du 1^{er} janvier 2033 (comme spécifié dans l'article 4, paragraphes 1 *septies* et 2 *septies* du Protocole amendé.

Suivi et notification : Dans le cadre du Protocole de Montréal dans sa rédaction actuelle, chaque Partie doit collecter des informations sur la production, l'importation et l'exportation de SAO en vrac et rendre compte annuellement des quantités cumulées au Secrétariat de l'ozone. Le système administratif de collecte des informations doit être renforcé pour inclure les données concernant les HFC dont la liste figure à l'annexe F du Protocole amendé.

La remontée d'information doit débuter dès le début de la période de référence et doit être effectuée chaque année à partir de cette date. Voir la [Fiche info Kigali n°5](#) pour de plus amples détails sur la période de référence s'appliquant à chaque groupe de pays aux termes de l'Amendement de Kigali. Pour la majorité des pays Article 5 (A5 groupe 1), la période de référence est 2020 à 2022. Pour les pays A5 groupe 2, la période de référence est 2024 à 2026.

On trouvera de grands avantages à mettre en place un système de remontée d'informations dès que possible, sans attendre le début de la période de référence. Sans données fiables sur la consommation courante de HFC, il sera difficile de commencer à planifier la réduction progressive. Voir la [Fiche info Kigali n° 6](#) pour une aide méthodologique pour le développement d'une stratégie de réduction et la détermination des données nécessaires.

Attribution d'autorisations et de quotas : Il est nécessaire d'établir un système administratif de suivi et de contrôle des niveaux de production et de consommation des HFC pour pouvoir atteindre les objectifs de réduction progressive fixés par l'amendement de Kigali. Ce système sera un prolongement du système existant, utilisé pour le contrôle de l'élimination progressive des SAO.

Le Protocole de Montréal précise la nécessité d'un système d'octroi de licences. L'article 4B, paragraphe 2 *bis* stipule :

« Chaque Partie établit et met en œuvre, d'ici le 1er janvier 2019 ou dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent paragraphe en ce qui la concerne, la date la plus éloignée étant retenue, un système d'octroi de licences pour les importations et les exportations de substances réglementées nouvelles, utilisées, recyclées ou régénérées de l'Annexe F. Toute Partie visée au paragraphe 1 de l'article 5 qui décide qu'elle n'est pas en mesure d'établir et de mettre en œuvre un tel système d'ici au 1er janvier 2019 peut reporter au 1er janvier 2021 l'adoption de ces mesures. »

Les conditions à remplir pour l'obtention d'une licence d'importation ou d'exportation de HFC, vierge, recyclé ou récupéré, sont exactement les mêmes que celles couramment appliquées pour les licences concernant les HCFC.

Le système d'attribution de licences doit s'appuyer sur une méthodologie pour la sélection des différentes sociétés qui seront autorisées à produire ou importer des HFC. Le Protocole de Montréal ne fait aucune prescription quant à la méthode à utiliser – chaque Partie est libre d'appliquer la méthode qui lui convient – souvent décrite comme méthode d'allocation des quotas. Il est probable que la méthode utilisée actuellement pour les HCFC sera étendue au contrôle de HFC. La méthode la plus communément employée est celle du bénéfice des droits acquis, ou « grandfathering », qui crée une répartition qui se fonde sur les activités des différents producteurs ou importateurs présents sur le marché pendant la période de référence. Cependant, d'autres méthodes, comme la mise aux enchères ; peuvent être envisagées.

Vérification des importations : Il est important que toute quantité de HFC importée ait reçu une allocation de quota via le système d'octroi de licences. Un système administratif doit être mis en place afin de permettre aux agents des douanes de vérifier que les importateurs sont bien détenteurs de la licence requise. Ce système peut être un prolongement des procédures douanières mises en place pour la vérification des importations de HCFC. De nouveaux codes douaniers seront nécessaires pour permettre aux agents des douanes d'identifier les HFC et les douaniers devront avoir accès à une base de données qui indiquera quelles sociétés ont légalement le droit d'importer des HFC.

Attribution des quotas d'importation au bénéfice des droits acquis, méthode du "Grandfathering"

Les importations de HFC et de HCFC en vrac dans un pays X pendant la période de détermination de la valeur de référence étaient effectuées par 4 sociétés différentes, A, B, C et D. Dans cet exemple, on suppose qu'il n'y a eu aucune production de HFC ou de HCFC dans le pays X et qu'il n'y a pas eu de réexportation de ces gaz. Les importations effectuées par chacune de ces sociétés apparaissent dans le tableau ci-dessous. La société D est le plus gros importateur pendant la période de référence, avec 33% des importations totales en tonnes d'équivalent CO₂. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour l'attribution des quotas. Selon la méthode du « grandfathering », la société D se verrait allouer un quota égal à 33% de la totalité des importations autorisées. En admettant que la valeur de référence soit 40 000 tonnes eqCO₂ pour le pays X, la société D recevrait 33% de ces 40 000 t en 2024 (année de « gel ») et 33% de 28 000 t eqCO₂ en 2035 (année de réduction de 30% selon le calendrier de réduction progressive).

Une variante de la méthode des droits acquis consiste à créer une allocation pour les « nouveaux arrivants ». Cela permet à de nouvelles sociétés d'entrer sur le marché. Un pourcentage du quota total (par exemple 10%) serait réservé aux nouveaux arrivants. Dans cette situation, les sociétés A, B, C et D « abandonneraient » chacune 10% de leur allocation aux nouveaux arrivants.

| Fluide | Moyenne annuelle ses importations par société (tonnes métriques) | | | | PRG | tonnes eqCO ₂ (x 1000) | | | |
|--|--|-------|-------|-------------|------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2020 à 2022 | | | | | A | B | C | D |
| | A | B | C | D | | A | B | C | D |
| HFC-134a | 1 000 | 2 000 | 2 500 | 3 000 | 1430 | 1 430 | 2 860 | 3 575 | 4 290 |
| R-404A | 500 | 750 | 1 000 | 1 000 | 3922 | 1 961 | 2 942 | 3 922 | 3 922 |
| R-410A | 750 | 1,000 | 1,000 | 1 250 | 2088 | 1,566 | 2 088 | 2 088 | 2 610 |
| HCFC--22 | 2 500 | 2 000 | 1 500 | 3 000 | 1810 | 4,525 | 3 620 | 2 715 | 5 430 |
| Total tonnes CO₂ | | | | | | 9 482 | 11 510 | 12 300 | 16 252 |
| % total tonnes CO₂ | | | | | | 19% | 23% | 25% | 33% |
| Allocation, 2024 = 40 000 tonnes CO ₂ e | | | | Quotas 2024 | | 7 655 | 9 292 | 9 931 | 13 121 |
| Allocation, 2035 = 28 000 tonnes CO ₂ e | | | | Quotas 2035 | | 5 359 | 6 505 | 6 951 | 9 185 |

Une étude détaillée de la façon d'établir un système d'attribution de quotas d'importation pour les HCFC a été publiée par ActionOzone en 2012. La méthodologie décrite pour les HCFC est vraisemblablement valide aussi pour les quotas de HFC. On peut trouver cette référence à l'adresse suivante :

http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/7531-e-HCFC_Quota_system.pdf

Implication des parties prenantes :

Au cours du processus de mise en place de la législation et des systèmes administratifs nécessaires, il est important d'engager des discussions avec les parties prenantes concernées par les différents aspects de ces opérations. En particulier :

- a) Les services ministériels de la mission des accords et traités, au sein du ministère des affaires étrangères
- b) Les autorités douanières
- c) Les entreprises du secteur privé qui produisent ou importent des HFC

Voir la **Fiche info Kigali n°8** pour de plus amples détails sur l'engagement des parties prenantes.